

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre des Communications et des Entreprises publiques et par le Ministre des Finances, le 25 juillet 1994, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage routier et instaurant une eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993", a donné le 1er août 1994 l'avis suivant:

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 25 juli 1994 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven en door de Minister van Financiën verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende toestemming van het Verdrag inzake de heffing van een recht van gebruik van de weg en invoering van een eurovignet overeenkomstig de richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993", heeft op 1 augustus 1994 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

La loi en projet se donne un double objet. D'une part, elle entend procurer assentiment à l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, qui a été signé à Bruxelles, le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas. D'autre part, elle entend établir le régime de perception et de contrôle de l'"eurovignette", soit du droit d'usage routier, que ledit Accord permet d'instituer. Elle cherche aussi à préciser les modalités d'entrée en vigueur de pareil régime.

Telle qu'elle est conçue, la loi en projet soulève deux problèmes juridiques. L'un est relatif à la procédure de négociation, d'assentiment et de mise en oeuvre de l'Accord du 9 février 1994. L'autre a trait à l'établissement du régime juridique de l'eurovignette. Ces problèmes font l'objet de deux observations générales.

1. Selon l'article 167, § 2, de la Constitution, "le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur des matières visées au § 3". Il est précisé que "ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres".

Selon l'article 167, § 3, "les Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent,

.../...

chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur conseil. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du conseil". Au surplus, l'article 167, § 4, de la Constitution précise qu'une loi spéciale "arrête les modalités de conclusion des traités" que les communautés et les régions sont ainsi habilitées à passer. La loi spéciale du 5 mai 1993 se donne cet objet.

La question se pose dès lors de savoir s'il revenait bien au Gouvernement fédéral de mener les négociations en vue de la conclusion de l'Accord de Bruxelles, s'il revient aux Chambres législatives de donner leur assentiment à cet Accord et s'il revient aux autorités fédérales de procurer exécution à celui-ci. Dans la mesure où l'Accord peut concerner, au moins pour une part, "les routes et leurs dépendances" qui font partie - au titre des travaux publics et du transport - des matières de compétence régionale (loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée le 8 août 1988, article 6, § 1er, X), n'y a-t-il pas lieu de substituer, en l'occurrence, la compétence des autorités régionales à celle des autorités fédérales ?

Pour répondre à cette question, il faut avoir égard à l'objet même de la loi en projet et des instruments internationaux auxquels elle procure exécution.

Comme le relève la demande d'avis adressée au Conseil d'Etat, l'avant-projet de loi qui lui est soumis "a pour objectif de mettre en oeuvre un droit d'usage (routier)

.../...

pour les véhicules de plus de 12 tonnes affectés au transport de marchandises, conformément à l'Accord conclu, le 9 février 1994, entre l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas".

Il convient de relever comme le fait la demande d'avis que cet Accord a été lui-même pris sur la base de l'article 8 de "la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, qui doit être mise en application le 1er janvier 1995".

Comme l'indique son préambule, pareille directive a, pour sa part, été élaborée, "vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 75 et 99". L'article 75, qui fait partie du titre IV, intitulé "Les transports", de la deuxième partie du traité CEE, intitulée "Les fondements de la Communauté", permet au Conseil d'établir "des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres". L'article 99, pour sa part, figure dans les "règles communes" de la troisième partie du traité, intitulée "La politique de la Communauté". A côté des règles de concurrence (articles 85 et suivants), il se situe parmi les dispositions d'un chapitre consacré aux "dispositions fiscales". L'article 99 habilite le Conseil à arrêter "les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est néces-

.../...

saire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ...".

Comme l'indiquent d'autres passages de son préambule, la directive du 25 octobre 1993 se donne donc un objet principal : éliminer les "distorsions de concurrence entre les entreprises de transport des Etats membres", harmoniser les "systèmes de prélèvement" de droits d'utilisation du réseau routier, instituer "des mécanismes équitables d'imputation des coûts d'infrastructures aux transporteurs". Il s'agit de placer ainsi les entreprises de transport de marchandises des différents Etats membres dans une situation économique et fiscale comparable.

A cette fin, la directive prescrit notamment les modalités qui doivent être retenues pour instituer un droit d'usage routier, soit le "paiement d'une somme déterminée donnant droit à l'utilisation, par un véhicule, pour une période donnée, des infrastructures" routières.

L'Accord du 9 février 1994 s'inscrit dans la même perspective. Tirant parti de l'habilitation inscrite dans l'article 8 de la directive, il fonde sur la coopération de plusieurs Etats membres, un système commun de droits d'usage qui sera applicable sur l'ensemble des territoires de ces Etats voisins.

Dans la ligne de ces préoccupations économiques et fiscales, le législateur fédéral peut donner son assentiment à un tel Accord et procurer application à la directive du 25 octobre 1993. Il contribue ainsi à éviter les distor-

.../...

sions de concurrence dans la Communauté européenne et dans l'ordre juridique belge. Il reste dans le champ des compétences que lui attribuent, en matière économique, la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles, en particulier son article 6, § 1er, VI, alinéa 3.

II. Le droit d'usage routier qu'aménage la loi en projet est conçu, non comme une redevance, mais comme un impôt. La distinction ainsi établie est importante.

Si l'eurovignette devait être considérée comme une redevance, elle mériterait évidemment de figurer au titre des recettes non fiscales qui peuvent être liées à l'exercice par les régions de leurs attributions (1). Pareille recette serait acquise aux autorités régionales dans la mesure où elle aurait trait aux activités qu'elles poursuivent dans les domaines que la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles leur reconnaissent.

Si l'eurovignette doit, au contraire, être considérée comme un impôt, il y a lieu de tenir compte, en l'espèce, des règles inscrites dans l'article 170, §§ 1er et 2, de la Constitution : "Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi" (§ 1er); "aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134 (§ 2, alinéa 1er)". Il y a lieu, cependant, de relever que la

(1) J. LE BRUN et A. NOEL ("Le financement des Communautés et des Régions", in La Belgique fédérale, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 368, note 27) citent, au titre des recettes non fiscales propres les "redevances pour services prestés".

Constitution consacre, en ce domaine, une véritable "hiérarchie des normes" (1) et donc des impositions. Elle permet, en effet, au législateur - spécial ou ordinaire - d'établir des exceptions à la compétence fiscale propre des communautés et des régions, pour autant que la nécessité de telles exceptions soit démontrée (article 170, § 2, alinéa 2).

C'est ainsi que l'article 11, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions dispose que "Sous la réserve des cas prévus par la présente loi, les Communautés et les Régions ne sont pas autorisées à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la présente loi". De son côté, la loi du 23 janvier 1989 procure directement application à l'article 170 de la Constitution et prohibe le régime des impôts concurrents : "Dans les cas non prévus par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, les conseils ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci".

Telle qu'elle est instituée par la loi en projet, l'eurovignette ne saurait être assimilée à une redevance. Elle ne peut être comprise comme la rémunération d'un service particulier et facultatif que l'administration aurait rendu à une personne déterminée. Elle est un impôt. Elle est perçue unilatéralement par l'administration aux

(1) J. LE BRUN, "La répartition des moyens", in La Constitution fédérale du 5 mai 1993, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 203.

fins d'accroître les recettes publiques et de donner à l'autorité les moyens qui lui permettront de faire face à telles dépenses qu'elle juge utiles.

En particulier, la loi en projet n'établit nullement une adéquation entre le service procuré, à savoir la circulation sur un réseau routier européen de qualité, et le montant du droit d'usage routier qui est réclamé. Dès l'instant où un véhicule est inscrit au répertoire matricule de l'Office de la circulation routière (article 4), il est censé circuler sur la voie publique et son propriétaire est assujetti au paiement du droit d'usage - dût-il laisser ce véhicule en situation d'inactivité pendant une longue période. Dès l'instant où un véhicule étranger circule, fût-ce pendant quelques instants ou sur quelques kilomètres, sur le réseau routier désigné, son propriétaire est, lui aussi, astreint au paiement de l'eurovignette. Les modalités retenues pour l'établissement du droit d'usage routier suffisent à indiquer que, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, ce droit ne peut être assimilé à une redevance mais doit se comprendre comme un impôt.

Compte tenu des textes constitutionnels et législatifs précités, le législateur fédéral est autorisé à intervenir en la matière.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Il conviendrait d'écrire :

.../...

"... portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant ...".

Proposant.

Le texte néerlandais devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Dispositif.

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er du dispositif devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Article 3.

Dans le texte français de l'alinéa 1er, mieux vaudrait écrire, conformément à la terminologie traditionnelle et à celle de la directive et de l'accord "... de véhicules destinés exclusivement au transport de marchandises par route, ...".

Le texte néerlandais de ce même alinéa devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 4.

1. A l'alinéa 1er, conformément à l'article 108 de la Constitution, il conviendrait de remplacer les mots "le Ministre qui a les communications dans ses attributions" par les mots "le Roi".

En outre, il y a lieu de remplacer dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er, le mot "aangeduid" par le mot "aangewezen".

2. A l'alinéa 3, selon l'usage et pour éviter toute confusion au cas où un alinéa supplémentaire serait ultérieurement inséré, mieux vaut remplacer les termes "l'alinéa précédent" par les mots "l'alinéa 2".

.../...

Article 5.

Le texte néerlandais de la phrase introductive, ainsi que du 1^o, devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Au 2^o, l'expression "n'entraînent pas de distorsion de concurrence" est parfaitement justifiée dans la directive. Elle manque toutefois de précision dès lors qu'il s'agit d'un texte de droit interne. L'exposé des motifs est beaucoup plus clair et plus précis; mieux vaudrait donc écrire : "... à condition que les transports effectués par ces véhicules se limitent au territoire belge.".

Article 6.

1. L'article 3 ayant défini le véhicule comme étant le véhicule à moteur, il suffit d'écrire à l'alinéa 1er "par le propriétaire du véhicule.".

L'observation vaut pour l'ensemble du projet.

2. L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"A défaut de paiement par le propriétaire, l'exploitant, le détenteur ou le conducteur du véhicule sont solidairement tenus au paiement de l'eurovignette, sous réserve de leur recours contre le propriétaire.".

Les mots "et des accessoires" ont été supprimés, puisque l'article 7 est, à cet égard, sans équivoque.

.../...

Article 7.

Dans le texte français des alinéa 5 et 6, conformément à l'usage, on écrira "aux alinéas 1er à 4".

Le texte néerlandais des mêmes alinéas devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 8.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 9.

Par souci de concordance entre les textes français et néerlandais de l'alinéa 1er, il est proposé de rédiger le texte néerlandais ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Le texte néerlandais de l'alinéa 3 devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 10.

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er, in fine, ainsi que de l'alinéa 2 devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Article 11.

1. L'adjectif "irréfutable", qui est peu juridique, n'ajoute rien à l'idée de preuve et doit être omis.

2. Dans le texte français, on écrira : "... que la preuve de la destruction soit apportée, ...".

Article 13.

Dans le texte français, il serait plus élégant de commencer la phrase par les mots : "A défaut de paiement, le redevable ...".

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 14.

1. Le texte néerlandais du paragraphe 1er devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1er, les mots "du présent article" doivent être supprimés. Cet alinéa serait mieux rédigé comme suit :

"§ 2. A défaut de paiement selon les modalités prévues à l'article 13 et au paragraphe 1er, le véhicule est

.../...

retenu jusqu'au paiement des sommes dues. Si celles-ci ne sont pas acquittées dans les nonante-six heures de la constatation de l'infraction, le véhicule est saisi.";

Dans le texte néerlandais du paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu d'écrire "binnen twee werkdagen", sans l'article "de".

Dans le texte néerlandais de l'article 3 du même paragraphe, on écrira "ondernemer" au lieu de "de uitbater".

3. Au paragraphe 3, selon l'exposé des motifs, le principe posé "est celui du paiement immédiat des sommes énoncées" à l'article 13. Les sommes énoncées à l'article 13 sont non seulement l'amende et les frais, mais aussi le montant de l'eurovignette elle-même. Or, le texte du paragraphe 3, première phrase, omet ce dernier montant. Il serait donc préférable d'écrire :

"§ 3. A défaut de paiement de ces sommes et frais, le tribunal condamne à leur paiement et ordonne la vente du véhicule saisi".

Article 15.

Le texte en projet entend confier à "l'administration fiscale" la possibilité d'exercer l'action publique "en cas de récidive et lorsqu'il est fait usage de l'article 2,

.../...

alinéa 3, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus".

1. Aux termes de l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet de loi examiné, "les articles 2 et 37 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus s'appliquent à l'eurovignette". L'article 2 dudit Code, en ses alinéas 3 et 4, organise la répression des infractions en matière de taxes assimilées aux impôts sur les revenus en renvoyant aux dispositions du Code des impôts sur les revenus, lequel punit de peines correctionnelles celui qui, dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, contrevient aux dispositions de ce Code ou des arrêtés pris pour son exécution.

Depuis une loi du 31 décembre 1925, l'action publique relative aux infractions en matière d'impôts sur les revenus était exercée par l'administration. C'est "pour mieux réprimer les agissements coupables en déconsidérant les fraudeurs à l'égard de l'opinion publique" que M. le Sénateur Robert Henrion proposa de confier au ministère public le soin d'exercer ces poursuites (1), et sa proposition de loi, reprise à son compte par le Gouvernement, est devenue l'article 47 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, qui a modifié en ce sens l'article 350 du Code des impôts sur les revenus (lois coordonnées du 26 février 1964). Le législateur réalisait ainsi une unité en matière de répression fiscale, à laquelle

(1) Doc. parl., Sénat, session 1979-1980, n° 266-1.

seule déroge la législation relative aux douanes et aux accises.

La disposition en projet rompt cette unité.

2. Elle est d'autre part de nature à créer une incohérence supplémentaire : c'est au juge saisi de l'action publique qu'il appartient de décider si les conditions de la récidive légale sont réunies; le juge saisi de l'action publique exercée par l'administration serait donc amené, s'il constatait que les conditions légales de la récidive ne sont pas réunies, à déclarer que cette action publique n'est pas recevable.

Au surplus, à défaut de précision à cet égard dans le texte en projet et dans le Code des impôts sur les revenus, les règles de la récidive légale applicables sont celles des articles 54 à 57 du Code pénal, qui organisent une récidive à caractère général.

3. Il est donc suggéré d'omettre l'article 15.

Article 16.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Article 17.

Cet article n'ajoute rien à ce que prescrit déjà l'article 108 de la Constitution. Il devrait être omis.

Observation finale.

Du point de vue de la correction de la langue, le texte néerlandais du projet laisse à désirer. A titre d'exemple, plusieurs propositions de texte ont été faites dans le présent avis.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De ontworpen wet heeft een tweeledig doel. Enerzijds wil ze goedkeuring verlenen voor het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, dat op 9 februari 1994 te Brussel is ondertekend door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden. Anderzijds beoogt die wet het opzetten van een regeling voor heffing van en controle op een recht voor gebruik van het wegennet, "eurovignet" genaamd, dat krachtens dat Verdrag kan worden ingevoerd. De ontworpen wet wil ook nadere regels geven aangaande de inwerkingtreding van een zodanige regeling.

Zoals de ontworpen wet thans is opgevat, doet zij twee juridische problemen rijzen. Het eerste heeft betrekking op de procedure in verband met de onderhandelingen over, de goedkeuring en de toepassing van het Verdrag van 9 februari 1994. Het tweede betreft het uitwerken van de rechtsregels voor het eurovignet. Omtrent die problemen worden twee algemene opmerkingen gemaakt.

1. Artikel 167, § 2, van de Grondwet luidt als volgt : "De Koning sluit de verdragen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in § 3". Er wordt tevens bepaald dat "deze verdragen (...) eerst gevolg (hebben) nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen".

Luidens artikel 167, § 3, "(sluiten) de in artikel 121 bedoelde Gemeenschaps- en Gewestregerin-

.../...

gen (...), ieder wat haar betreft, de verdragen die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor hun Raad bevoegd is. Deze verdragen hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Raad hebben verkregen". Bovendien bepaalt artikel 167, § 4, van de Grondwet dat een bijzondere wet "de nadere regelen (vaststelt) voor het sluiten van de verdragen", waartoe de gemeenschappen en gewesten aldus gemachtigd worden. Daartoe strekt de bijzondere wet van 5 mei 1993.

De vraag rijst bijgevolg of het wel de federale Regering toekwam om de onderhandelingen met het oog op het sluiten van het Verdrag van Brussel te voeren, of het de Wetgevende Kamers toekomt om hun goedkeuring voor dat Verdrag te verlenen en of het de federale overheid toekomt om het Verdrag uit te voeren. Doordat het Verdrag, ten minste gedeeltelijk, betrekking kan hebben op "de wegen en hun aanhorigheden", die opgenomen onder het opschrift "openbare werken en vervoer" aangelegenheden zijn waarvoor de Gewesten bevoegd zijn (bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, artikel 6, § 1, X), rijst de vraag of in het onderhavige geval de bevoegdheid van de gewestelijke overheid niet in de plaats behoort te komen van die van de federale overheid.

Om die vraag te beantwoorden moet worden gelet op het doel zelf van de ontworpen wet en van de internationale oorkonden waaraan zij uitvoering geeft.

Zoals er in de adviesaanvraag die aan de Raad van State gericht is op wordt gewezen, zit bij het voorontwerp

.../...

van wet dat aan de Raad wordt voorgelegd de volgende bedoeling voor :

"Ledit avant-projet a pour objectif de mettre en oeuvre un droit d'usage (routier) pour les véhicules de plus de 12 tonnes affectés au transport de marchandises, conformément à l'accord conclu le 9 février 1994 entre l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas".

Er dient te worden opgemerkt dat dit Verdrag op zijn beurt is gesloten op grond van artikel 8 van richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen. In de adviesaanvraag staat hieromtrent het volgende :

"Cet accord a été pris sur base de la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, qui doit être mise en application le 1er janvier 1995".

Zoals uit de aanhef van de richtlijn blijkt, is die opgesteld "gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Unie, inzonderheid op de artikelen 75 en 99". Artikel 75, dat behoort tot titel IV, met als opschrift "Het vervoer", van het tweede deel van het EEG-verdrag, met als opschrift "De grondslagen van de Gemeenschap", maakt het de Raad mogelijk "gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Statens" vast te stellen. Artikel 99 van zijn kant staat in de "gemeenschappelijke regels" van het derde deel van het verdrag, met als opschrift "Het beleid van de Gemeenschap". Dat artikel treft men, naast de regels betreffende de mededinging (artikel 85 en volgende) aan

.../...

onder de bepalingen van een hoofdstuk met als opschrift "bepalingen betreffende belastingen". Artikel 99 machtigt de Raad ertoe "de bepalingen" vast te stellen "die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt (...) te verzekeren".

Zoals ook blijkt uit andere passages van de aanhef, heeft de richtlijn van 25 oktober 1993 dus één hoofddoelstelling : opheffing van "concurrentieverstoreningen tussen de vervoersondernemingen van de Lid-Staten", harmonisatie van de "heffingsstelsels" voor de rechten om het wegennet te gebruiken, invoering van "rechtvaardige mechanismen voor de toerekening aan vervoersondernemers van de infrastructuurkosten". Op die manier wil men de ondernemingen voor goederenvervoer van de verschillende Lid-Staten op economisch en fiscaal gebied in een vergelijkbare positie plaatsen.

Daartoe schrijft de richtlijn onder meer de wijze voor waarop moet worden te werk gegaan om een recht voor gebruik van het wegennet in te stellen : "de betaling van een bepaald bedrag dat gedurende een bepaalde tijdsduur recht geeft op het gebruik door een voertuig van de (...) (wegen)infrastructuurvoorzieningen".

Het Verdrag van 9 februari 1994 dient in datzelfde perspectief te worden gezien. Het maakt gebruik van de in artikel 8 van de richtlijn ingeschreven machtiging en stelt een gemeenschappelijk stelsel van gebruiksrechten in dat in onderlinge samenwerking tussen verscheidene Lid-Staten, op

.../...

het ganse grondgebied van die naburige Staten van toepassing zal zijn.

Nog in de lijn van die economische en fiscale aandachtspunten kan de federale wetgever een zodanig Verdrag goedkeuren en de richtlijn van 25 oktober 1993 toepassen. Op die manier draagt hij bij tot het voorkomen van concurrentievervalsingen in de Europese Gemeenschap en in de Belgische rechtsordening. Hij blijft binnen de perken van de bevoegdheden die de Grondwet en de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, inzonderheid artikel 6, § 1, VI, derde lid, hem verlenen.

II. Het recht voor gebruik van het wegennet, dat door de ontworpen wet wordt geregeld, is niet opgevat als een retributie maar als een belasting. Het aldus gemaakte onderscheid is belangrijk.

Als het eurovignet als een retributie beschouwd zou moeten worden, zou het uiteraard dienen te worden gerekend tot de niet-fiscale ontvangsten die verbonden kunnen zijn aan het door de gewesten uitoefenen van hun bevoegdheden (1). Zulk een ontvangst zou aan de gewestelijke overheden toekomen voor zover zij betrekking heeft op activiteiten die deze uitoefenen op gebieden die de Grondwet en de bijzondere wet tot hervorming der instellingen ze toewijzen.

(1) J. LE BRUN en A. NOEL ("Le financement des Communautés et des Régions", in La Belgique fédérale, Brussel, Bruylant, 1994, blz. 368, noot 27) citeren als eigen niet-fiscale ontvangsten de retributies voor verleende diensten.

Als het eurovignet in tegendeel moet worden beschouwd als een belasting, behoort in casu rekening te worden gehouden met de voorschriften van artikel 170, §§ 1 en 2, van de Grondwet : "Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet" (§ 1); "geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel" (§ 2, eerste lid). Er behoort echter op te worden gewezen dat de Grondwet op dit gebied een echte "hiërarchie van de normen" en dus van de belastingheffingen huldigt (1). De Grondwet maakt het de - bijzondere of gewone - wetgever immers mogelijk uitzonderingen te bepalen op de eigen fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten, voor zover de noodzakelijkheid van zulke uitzonderingen blijkt (artikel 170, § 2, tweede lid).

Aldus bepaalt artikel 11, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten dat "onder voorbehoud van de bij deze wet bepaalde gevallen (...) de gemeenschappen en de gewesten niet gemachtigd (zijn) belastingen te heffen op de materies waarop een bij deze wet bedoelde belasting wordt geheven". De wet van 23 januari 1989 van haar kant maakt artikel 170 van de Grondwet rechtstreeks toepasselijk en verbiedt concurrerende belastingen : "In de gevallen die niet voorzien zijn in artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, zijn de raden niet gemachtigd om belastingen te heffen op de

(1) J. LE BRUN, "La répartition des moyens", in La Constitution fédérale du 5 mai 1993, Brussel, Bruylant, 1993, blz. 203.

materies die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen ten voordele van de Staat, noch kortingen hierop toe te staan".

Zoals het eurovignet door de ontworpen wet wordt ingevoerd, kan het niet met een retributie worden gelijkgesteld. Het kan niet worden opgevat als de vergoeding voor een specifieke en facultatieve dienst die het overheidsbestuur aan een bepaalde persoon zou hebben verleend. Het eurovignet is een belasting. Deze wordt eenzijdig door het overheidsbestuur geheven met de bedoeling de overheidsontvangsten te verhogen en de overheid de middelen te bieden om de uitgaven te doen die zij wenselijk acht.

De ontworpen wet zorgt er bepaaldelijk niet voor dat de verleende dienst, namelijk het rijden op een Europees wegennet van goede kwaliteit, evenredig is aan het gevorderde bedrag voor gebruik van het wegennet. Van het ogenblik af dat een voertuig ingeschreven is in het repertorium van de Dienst van het wegverkeer (artikel 4), wordt het geacht op de openbare weg te rijden en is de eigenaar ervan verplicht tot betaling van het gebruiksrecht - zelfs als hij het voertuig gedurende langere tijd ongebruikt zou laten. Van het ogenblik af dat een buitenlands voertuig, al was het maar gedurende enkele ogenblikken of over een paar kilometer, op het vastgestelde wegennet rijdt, is de eigenaar ervan eveneens verplicht het eurovignet te betalen. De nadere regelen die voor het instellen van het recht voor gebruik van het wegennet worden gegeven, volstaan om te stellen dat het kwestieuze recht, volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State, niet kan worden gelijkgesteld

met een retributie maar als een belasting moet worden beschouwd.

Gelet op de voornoemde grondwets- en wetsbepalingen, is de federale wetgever gemachtigd om in deze aangelegenheid op te treden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Er zou geschreven moeten worden :

"Voorstel van wet tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door

zware vrachtwagens, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994, door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden en tot invoering van een eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG ...".

Voordrachtformulier.

Men schrijve : "Op de voordracht van ... Onze Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven ...".

Bepalend gedeelte.

In het eerste lid schrijve men : "Onze Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven".

Artikel 2.

Het eerste lid zou aldus gesteld moeten worden :

"Art. 2. Er wordt een recht voor gebruik van het wegennet geheven, ..., hierna te noemen "eurovignet".

.../...

Artikel 3.

In de Franse tekst van het eerste lid verdient het aanbeveling om overeenkomstig het traditionele woordgebruik en dat van de richtlijn en het verdrag, te schrijven "... de véhicules destinés exclusivement au transport de marchandises par route, ...".

In de Nederlandse tekst van hetzelfde lid schrijven men : "Aan het eurovignet zijn onderworpen ... waarvan de maximaal toegestane massa ... bedraagt".

Artikel 4.

1. In het eerste lid behoort men, overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet, de woorden "de Minister die bevoegd is voor het verkeerswezen" te vervangen door de woorden "de Koning".

Bovendien vervange men het woord "aangeduid" door het woord "aangewezen".

2. In het derde lid is het met het oog op wat gebruikelijk is en ter voorkoming van verwarring voor het geval later een aanvullend lid wordt ingevoegd, beter de woorden "het vorig lid" te vervangen door de woorden "het tweede lid".

.../...

Artikel 5.

In de inleidende zin schrijve men : "Van het eurovignet zijn vrijgesteld :".

In 1^o schrijve men : "het beheer" in plaats van "de uitbating".

In 2^o is de uitdrukking "niet tot concurrentievervalsing leidt" volkomen terecht in een richtlijn. Zij is echter niet nauwkeurig genoeg daar het om een tekst van intern recht gaat. De memorie van toelichting is veel duidelijker en preciezer; het is dan ook beter te schrijven : "... mits het vervoer dat met deze voertuigen plaatsvindt tot het Belgische grondgebied beperkt is.".

Artikel 6.

1. Aangezien het voertuig in artikel 3 gedefinieerd is als het motorvoertuig, volstaat het in het eerste lid te schrijven : "door de eigenaar van het voertuig".

Deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp.

2. Het tweede lid zou beter als volgt worden gesteld :

"In geval van niet-betaling door de eigenaar, zijn de ondernemer, de houder of de bestuurder van het voertuig

.../...

hoofdelijk gehouden tot betaling van het eurovignet, onder voorbehoud van hun beroep tegen de eigenaar."

De woorden "en van de bijhorigheden" zijn weggelaten, aangezien artikel 7 in dat opzicht ondubbelzinnig is.

Artikel 7.

In de Franse tekst van het vijfde en zesde lid schrijve men, zoals gebruikelijk is, "aux alinéas 1er à 4".

In de Nederlandse tekst van dezelfde leden schrijve men : "worden de in het eerste tot het vierde lid ...".

Artikel 8.

Men schrijve : "artikel 4, tweede lid", alsook "het volledige jaarbedrag".

Artikel 9.

In het eerste lid schrijve men, ter wille van de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst :

"Art. 9. Het eurovignet moet uit eigen beweging bij de bevoegde ontvanger of dienst worden betaald zodra het feit heeft plaatsgehad dat de verplichting daartoe doet ontstaan en voor de belastingtijdvakken bepaald in artikel 8".

.../...

In het derde lid schrijve men : "... waarvan het model wordt vastgelegd door de minister die bevoegd is voor financiën".

Artikel 10.

Aan het slot van het eerste lid schrijve men :

"... worden overgelegd op elk verzoek van de bevoegde beampten.".

In het tweede lid schrijve men :

"Elke overtreding van de bepalingen ... met niet-betaling van ...".

Artikel 11.

1. Het bijvoeglijk naamwoord "onbetwistbaar", dat weinig juridisch is, voegt niets toe aan het idee van een bewijs en moet dan ook vervallen.

2. In de Franse tekst schrijve men : "... que la preuve de la destruction soit apportée, ...".

.../...

Artikel 13.

In de Franse tekst zou het eleganter zijn de zin te beginnen met de woorden : "A défaut de paiement, le redevable ...".

In de Nederlandse tekst schrijve men : "In geval van niet-betaling" alsook "het voornoemde bedrag".

Artikel 14.

1. In paragraaf 1 schrijve men : "... in handen van de verbalisant ...".

2. In paragraaf 2, eerste lid, behoren de woorden "van het huidig artikel" te vervallen. Het lid zou beter als volgt worden gesteld :

"§ 2. In geval van niet-betaling volgens de nadere regelen waarin door artikel 13 en paragraaf 1 wordt voorzien, wordt het voertuig aangehaald tot de verschuldigde sommen betaald zijn. Zijn deze niet betaald binnen zesen- negentig uur na de vaststelling van de overtreding, dan wordt het voertuig in beslag genomen."

In het tweede lid van paragraaf 2 schrijve men "binnen twee werkdagen", zonder het lidwoord "de".

.../...

In het derde lid van dezelfde paragraaf schrijven men "de ondernemer" in plaats van "de uitbater".

3. Volgens de memorie van toelichting is het principe dat door paragraaf 3 wordt vastgelegd dat "van de onmiddellijke betaling van de (in artikel 13) bedoelde sommen". De in artikel 13 bedoelde sommen zijn niet alleen de boete en de kosten, maar ook het bedrag van het eurovignet zelf. In de tekst van de eerste volzin van paragraaf 3 wordt dit bedrag echter niet vermeld. Het zou dan ook beter zijn te schrijven :

"§ 3. Bij niet-betaling van deze sommen en kosten, verwijst de rechtbank tot betaling ervan en gelast zij de verkoop van het in beslag genomen voertuig".

Artikel 15.

De ontworpen tekst wil de "fiscale administratie" de mogelijkheid bieden de strafvordering in te stellen "in geval van herhaling en wanneer artikel 2, lid 3, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen wordt toegepast".

1. Naar luid van artikel 2, tweede lid, van het onderzochte voorontwerp van wet "(zijn) de artikelen 2 en 37 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen ... van toepassing op het eurovignet".

.../...

Het derde en vierde lid van artikel 2 van dat Wetboek regelen de bestraffing van overtredingen inzake de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen door te verwijzen naar het bepaalde in het Wetboek van de inkomstenbelastingen, dat correctionele straffen voorschrijft voor degene die, met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, de bepalingen van dat Wetboek of van de besluiten uitgevaardigd ter uitvoering ervan, overtreedt.

Sedert een wet van 31 december 1925 werd de strafvordering betreffende overtredingen inzake inkomstenbelastingen door de administratie ingesteld. Het was met de bedoeling "die onduldbare handelwijze tegen te gaan door de belastingontduikers bij de publieke opinie in een ongunstig daglicht te stellen", dat senator Robert Henrion voorgesteld heeft het openbaar ministerie te belasten met het instellen van die vervolgingen (1), en zijn voorstel van wet, dat door de Regering is overgenomen, is artikel 47 geworden van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, dat artikel 350 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (gecoördineerde wetten van 26 februari 1964) in die zin heeft gewijzigd. De wetgever heeft aldus eenheid gebracht in de bestraffing van belastingontduiking, een eenheid waarop alleen de wetgeving betreffende de douane en accijnzen een uitzondering vormt.

De ontworpen bepaling verbreekt die eenheid.

(1) Gedr. St., Senaat, zitting 1979-1980, nr. 266-1.

2. De bepaling zal overigens nog een andere verstoring van de samenhang met zich brengen : het staat aan de rechter bij wie de strafvordering aanhangig is gemaakt te beslissen of de voorwaarden van de wettelijke herhaling vervuld zijn; als de rechter, geadieerd ter zake van de strafvordering die door de administratie is ingesteld, tot de bevinding komt dat de wettelijke voorwaarden van herhaling niet vervuld zijn, zou hij dan ook moeten verklaren dat de strafvordering niet-ontvankelijk is.

Bovendien zijn, doordat de ontworpen tekst en het Wetboek van de inkomstenbelastingen in dat opzicht onnauwkeurig zijn, de toepasselijke regels betreffende de wettelijke herhaling die van de artikelen 54 tot 57 van het Strafwetboek, die een herhaling van algemene aard regelen.

3. Er wordt dan ook voorgesteld artikel 15 te laten vervallen.

Artikel 16.

Men vervange de woorden "in functie van" door de woorden "op basis van".

Bovendien schrijve men "in ecu" in plaats van "in ecus" alsook "het lopende jaar" in plaats van "het lopend jaar".

.../...

Artikel 17.

Dit artikel voegt niets toe aan wat al door artikel 108 van de Grondwet wordt voorgeschreven. Het behoort te vervallen.

Slotopmerking.

De Nederlandse tekst van het ontwerp is uit een oogpunt van correct taalgebruik ondermaats. Bij wijze van voorbeeld zijn in dit advies verscheidene tekstvoorstellen gedaan.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

premier président,
eerste voorzitter,

J. MESSINNE,
C. WETTINCK,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

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

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. CHARLIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

P. TAPIE.