



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.338/4
du 10 mars 2014

sur

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
6 juillet 1971 relative à la
création de bpost et à certains
services postaux'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.338/4
van 10 maart 2014

over

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
6 juli 1971 betreffende de
oprichting van bpost en
betreffende sommige
postdiensten'

Le 10 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Entreprises publiques à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 6 juillet 1971 relative à la création de bpost et à certains services postaux'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 mars 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mars 2014.

*

Op 10 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Overheidsbedrijven verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 6 juli 1971 betreffende de oprichting van bpost en betreffende sommige postdiensten'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 maart 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 2

Comme en a convenu le délégué du ministre, la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 2, alinéa 1^{er}, a), de la loi du 6 juillet 1971 'relative à la création de bpost et à certains services postaux' implique que le législateur adapte en conséquence l'article 141, § 1^{er}, D, de la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' ¹.

Articles 3 et 4

Ces dispositions doivent être revues pour tenir compte des observations suivantes.

I. L'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1971, que l'article 3 de l'avant-projet envisage d'abroger, est rédigé en ce sens que « bpost est assimilée à l'État pour l'application des lois relatives aux taxes, droits, redevances et impôts au profit de l'État, des provinces et des communes ».

Cette disposition trouve son origine dans l'article 15 de la loi du 6 juillet 1971, qui, dans sa version initiale, prévoyait que la Régie des postes était assimilée à l'État pour l'application des lois relatives aux taxes, droits, redevances et impôts au profit de l'État, des provinces et des communes. Elle n'a, jusqu'à ce jour, pas fait l'objet de modification de fond, de sorte que La Poste a pu et que bpost peut encore s'en prévaloir.

La disposition en question tend à exonérer bpost des taxes, droits, redevances et impôts auxquels l'État n'est pas soumis ². Dès lors qu'elle trouve son origine dans un texte antérieur aux dispositions qui reconnaissent et organisent l'autonomie des Communautés et des Régions, elle doit être comprise en ce sens qu'en tant qu'elle vise les taxes, droits, redevances et

¹ La section de législation observera que telle est apparemment l'intention du Gouvernement, puisque, dans un avant-projet de loi tendant à modifier la loi du 21 mars 1991 et sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné le 16 décembre 2013 l'avis 54.553/4, il est prévu de remplacer complètement l'article 141, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 et que, dans ce texte, les missions de service public de bpost n'incluraient plus celle que prévoit actuellement le *littera* D de cette disposition.

² Sur l'interprétation en ce sens de l'article 15 – devenu aujourd'hui l'article 7 – de la loi du 6 juillet 1971, voir les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 113/2005 du 30 juin 2005 et n° 111/2012 du 20 septembre 2012.

impôts établis au profit de l'État, elle vise aussi, aujourd'hui, les taxes, droits, redevances et impôts établis au profit des Communautés et des Régions ³.

Si le législateur fédéral est compétent en vue de supprimer l'exonération dont bénéficie bpost en vertu de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1971, il ne l'est cependant que pour partie.

Il convient en effet d'opérer plusieurs distinctions qui tiennent à la nature ou à l'objet du prélèvement financier concerné.

1. Pour ceux des prélèvements financiers visés par l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1971 qui présentent les caractéristiques d'une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution, le législateur fédéral est compétent pour supprimer l'exonération prévue par la disposition citée de la loi du 6 juillet 1971, quand la rétribution concernée est établie dans une matière qui relève des compétences fédérales.

Par contre, ce sont les Communautés et les Régions qui sont compétentes pour supprimer cette exonération, lorsque celle-ci porte sur une rétribution établie dans une matière relevant de leurs compétences.

2. Dans les cas où le prélèvement financier dont il s'agit présente les caractéristiques d'un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution, les solutions suivantes sont applicables.

a) Le législateur fédéral est compétent pour supprimer l'exonération des impôts établis au profit de l'État, des provinces et des communes, dont bénéficie actuellement bpost ⁴.

b) En ce qui concerne la suppression de l'exonération des impôts constitutifs de recettes fiscales pour les Communautés ou les Régions, il y a lieu de distinguer selon qu'il s'agit d'impôts établis par ces institutions au titre de leur compétence fiscale propre ou d'« impôts régionaux » visés par le titre III de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions'.

– En tant qu'il s'applique aux impôts établis par les Communautés ou les Régions au titre de leur compétence fiscale propre, l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1971 trouve son fondement dans le pouvoir que l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, attribue au législateur fédéral de déterminer les exceptions, dont la nécessité est démontrée, à la compétence fiscale propre des Communautés et des Régions ⁵. Compétent pour prévoir une telle exception, le législateur fédéral l'est aussi pour la supprimer.

³ C'est sur la base de cette interprétation que la Cour constitutionnelle s'est prononcée dans les arrêts précités, qui se rapportent à des impôts établis respectivement par la Région wallonne et par la Région flamande.

⁴ En ce qui concerne les impôts provinciaux et communaux, l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 juillet 1971 est fondé sur l'article 170, § 3, alinéa 2, et § 4, alinéa 2, de la Constitution, qui attribue au législateur fédéral la compétence de déterminer les exceptions, dont la nécessité est démontrée, au pouvoir fiscal des provinces et des communes. Compétent pour prévoir une telle exception, le législateur fédéral l'est aussi pour la supprimer.

⁵ Voir sur ce point les arrêts précités de la Cour constitutionnelle.

– La situation est différente pour les « impôts régionaux » visés par le titre III de la loi spéciale du 16 janvier 1989, ce que sont, notamment, le précompte immobilier, certains droits d'enregistrement, la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et la taxe de mise en circulation.

En effet, il résulte de l'article 4 de cette loi que ce sont les Régions qui sont compétentes pour régler les exonérations de ces impôts, et notamment pour les supprimer ⁶.

En conséquence, comme l'indique l'avis de l'Inspecteur des Finances, l'article 3 de l'avant-projet ne peut s'appliquer à ces impôts.

En outre, comme l'indique également l'avis de l'Inspecteur des Finances, l'article 4 excède les compétences de l'autorité fédérale, en tant qu'il vise la taxe de circulation.

II. Dans l'article 4, il y a lieu de remplacer les mots « entre en vigueur » par les mots « produit ses effets ».

*

⁶ L'article 4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 est libellé en ce sens que les Régions sont compétentes pour « modifier » les exonérations des impôts régionaux. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « la modification des exonérations implique de pouvoir les abroger et les instaurer » (voir en ce sens, par exemple, l'arrêt n° 83/2010 du 8 juillet 2010).

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

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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

De wijziging die de steller van het ontwerp wil aanbrengen in artikel 2, eerste lid, a), van de wet van 6 juli 1971 ‘betreffende de oprichting van bpost en betreffende sommige postdiensten’, brengt met zich mee dat de wetgever ook artikel 141, § 1, D, van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ moet aanpassen.¹ De gemachtigde van de minister is het daarmee eens.

Artikelen 3 en 4

Deze bepalingen moeten worden herzien om rekening te houden met de volgende opmerkingen.

I. Luidens artikel 7, eerste lid, van de wet van 6 juli 1971, dat bij artikel 3 van het voorontwerp wordt opgeheven, wordt “bpost (...) met de Staat gelijkgesteld voor de toepassing van de wetten betreffende de taksen, rechten, retributies en belastingen ten bate van de Staat, de provinciën en de gemeenten”.

De oorsprong van die bepaling ligt in artikel 15 van de wet van 6 juli 1971, waarvan de oorspronkelijke versie bepaalt dat de Regie der Posterijen met de Staat wordt gelijkgesteld voor de toepassing van de wetten betreffende de taksen, rechten, retributies en belastingen ten bate van de Staat, de provincies en de gemeenten. Die bepaling is tot op heden nooit ten gronde gewijzigd, zodat De Post zich daarop kon beroepen en bpost zich daarop nog altijd kan beroepen.

¹ De afdeling Wetgeving wijst erop dat dat blijkbaar de bedoeling is van de regering, aangezien een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 maart 1991, waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 16 december 2013 advies 54.553/4 heeft uitgebracht, voorziet in de volledige vervanging van artikel 141, § 1, van de wet van 21 maart 1991, en bij de opdrachten van openbare dienst van bpost in dat ontwerp niet meer de opdracht is opgenomen die thans vervat is in *littera* D van die bepaling.

De betreffende bepaling strekt ertoe bpost vrij te stellen van de taksen, rechten, retributies en belastingen die de Staat niet moet betalen.² Aangezien de oorsprong ervan terug te vinden is in een tekst die dateert van voor de bepalingen waarbij de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten erkend en geregeld wordt, moet ze zo worden begrepen dat ze voor zover ze doelt op de taksen, rechten, retributies en belastingen geheven ten bate van de Staat, ook slaat op de taksen, rechten, retributies en belastingen geheven ten bate van de gemeenschappen en de gewesten.³

De federale wetgever is weliswaar bevoegd om de vrijstelling die bpost krachtens artikel 7, eerste lid, van de wet van 6 juli 1971 geniet, af te schaffen, maar hij is daarvoor slechts gedeeltelijk bevoegd.

Er moet immers op verscheidene vlakken een onderscheid worden gemaakt naargelang van de aard of het voorwerp van de betreffende financiële heffing.

1. Wat betreft de financiële heffingen bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de wet van 6 juli 1971 die de kenmerken vertonen van een retributie in de zin van artikel 173 van de Grondwet, is de federale wetgever bevoegd om de vrijstelling waarin de genoemde bepaling van de wet van 6 juli 1971 voorziet, te schrappen, wanneer de betreffende retributie geheven wordt in een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Wanneer het echter gaat om een retributie geheven in een aangelegenheid waarvoor de gemeenschappen of de gewesten bevoegd zijn, zijn zij bevoegd om de vrijstelling op te heffen.

2. In de gevallen waarin de financiële heffing de kenmerken heeft van een belasting in de zin van artikel 170 van de Grondwet, geldt het volgende:

a) De federale wetgever is bevoegd om de vrijstelling van de belastingen geheven ten bate van de Staat, de provincies en de gemeenten die bpost thans geniet, op te heffen.⁴

b) Wat betreft het opheffen van de vrijstelling van belastingen die fiscale inkomsten uitmaken voor de gemeenschappen of de gewesten, moet er een onderscheid worden gemaakt naargelang het gaat om belastingen geheven door die instellingen op basis van hun eigen fiscale bevoegdheid, dan wel om “gewestelijke belastingen” zoals bedoeld in titel III van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.

² Zie, wat betreft die interpretatie van artikel 15 – thans artikel 7 – van de wet van 6 juli 1971, de arresten van het Grondwettelijk Hof nr. 113/2005 van 30 juni 2005 en nr. 111/2012 van 20 september 2012.

³ Het Grondwettelijk Hof heeft zich op basis van die interpretatie uitgesproken in de voornoemde arresten, die betrekking hebben op de belastingen die respectievelijk geheven werden door het Vlaams en het Waals Gewest.

⁴ Wat de provinciale en de gemeentelijke belastingen betreft, steunt artikel 7, eerste lid, van de wet van 6 juli 1971 op artikel 170, § 3, tweede lid, en § 4, tweede lid, van de Grondwet, waarbij de federale wetgever de bevoegdheid wordt verleend om de uitzonderingen op de fiscale bevoegdheid van de provincies en de gemeenten, uitzonderingen waarvan de noodzaak vaststaat, vast te leggen. Aangezien de federale wetgever bevoegd is om een dergelijke uitzondering vast te stellen, is hij ook bevoegd om die te schrappen.

- Voor zover artikel 7, eerste lid, van de wet van 6 juli 1971 geldt voor de belastingen geheven door de gemeenschappen en de gewesten krachtens hun eigen fiscale bevoegdheid, ontleent het zijn rechtsgrond aan de bevoegdheid die bij artikel 170, § 2, van de Grondwet aan de federale wetgever wordt verleend, om de uitzonderingen - waarvan de noodzaak vaststaat – op de eigen fiscale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten vast te stellen.⁵ Aangezien de federale wetgever bevoegd is om een dergelijke uitzondering vast te stellen, is hij ook bevoegd om die te schrappen.

- Dat geldt niet voor de “gewestelijke belastingen” bedoeld in titel III van de bijzondere wet van 16 januari 1989, zoals onder meer de onroerende voorheffing, sommige registratierechten, de verkeersbelasting op de autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling.

Uit artikel 4 van die wet volgt immers dat de gewesten bevoegd zijn om de vrijstellingen van die belastingen te regelen, en inzonderheid om die op te heffen.⁶

Artikel 3 van het voorontwerp kan dus niet gelden voor die belastingen, zoals vermeld staat in het advies van de inspecteur van Financiën.

Bovendien wordt met artikel 4, zoals ook vermeld staat in het advies van de inspecteur van Financiën, de bevoegdheid van de federale overheid te buiten gegaan voor zover het betrekking heeft op de verkeersbelasting.

II. In artikel 4 moeten de woorden “treedt in werking op” vervangen worden door de woorden “heeft uitwerking met ingang van”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁵ Zie wat dat betreft de voornoemde arresten van het Grondwettelijk Hof.

⁶ Luidens artikel 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 zijn de gewesten bevoegd om de vrijstellingen van de gewestbelastingen te “wijzigen”. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof “[impliceert [h]et wijzigen van vrijstellingen (...) dat die kunnen worden afgeschaft en ingesteld” (zie in die zin bijvoorbeeld arrest nr. 83/2010 van 8 juli 2010).