

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2021-2022

21 DÉCEMBRE 2021

Proposition de loi spéciale modifiant l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les articles 4, § 3, et 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions concernant la taxation sur la circulation des véhicules et la mise en circulation des véhicules

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N^{OS} 69 834/AG ET 69 835/AG
DU 21 DÉCEMBRE 2021**

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2021-2022

21 DECEMBER 2021

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 92bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 4, § 3, en 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten inzake verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NRS. 69 834/AG EN 69 835/AG
VAN 21 DECEMBER 2021**

Voir:

Documents du Sénat:
7-216 – 2020/2021:

N° 1: Proposition de loi spéciale de M. Antoine et Mme Goffinet.
N° 2: Amendements.

Zie:

Documenten van de Senaat:
7-216 – 2020/2021:

Nr. 1: Voorstel van bijzondere wet van de heer Antoine en mevrouw Goffinet.
Nr. 2: Amendementen.

Le 7 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Sénat à communiquer un avis sur:

- une proposition de loi spéciale «modifiant l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les articles 4, § 3, et 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions concernant la taxation sur la circulation des véhicules et la mise en circulation des véhicules» (*Doc. Parl.*, Sénat, 2020-2021, n° 7-216/1) (69 834/AG);
- des amendements à la proposition de loi spéciale «modifiant l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les articles 4, § 3, et 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions concernant la taxation sur la circulation des véhicules et la mise en circulation des véhicules» (*Doc. Parl.*, Sénat, 2020-2021, n° 7-216/2) (69 835/AG).

La proposition et les amendements ont été examinés par l'assemblée générale le 2 décembre 2021. L'assemblée générale était composée de Marnix Van Damme, président de chambre, président, Pierre Vandernoot, Martine Baguet et Wilfried Van Vaerenbergh, présidents de chambre, Jeroen Van Nieuwenhove, Luc Cambier, Bernard Blero, Wouter Pas, Koen Muylle, Patrick Ronvaux, Christine Horevoets et Inge Vos, conseillers d'État, Michel Tison et Christian Behrendt, assesseurs, Grégory Delannay, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Xavier Delgrange et Kristine Bams, premiers auditeurs chefs de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried Van Vaerenbergh, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 décembre 2021.

*
* *

Portée de la proposition et des amendements

1.1. Selon les développements de la proposition de loi spéciale soumise pour avis, celle-ci a pour objet «de créer un cadre juridique assurant qu'en cas de volonté d'une Région de taxer les usagers de la route domiciliés dans une autre Région la concertation sera obligatoire et devra déboucher sur un accord de coopération» et que

Op 7 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Senaat verzocht een advies te verstrekken over:

- een voorstel van bijzondere wet «tot wijziging van artikel 92bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 4, § 3, en 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten inzake verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling» (*Parl. St.*, Senaat, 2020-2021, nr. 7-216/1) (69 834/AV);
- amendementen bij het voorstel van bijzondere wet «tot wijziging van artikel 92bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de artikelen 4, § 3, en 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten inzake verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling» (*Parl. St.*, Senaat, 2020-2021, nr. 7-216/2) (69 835/AV).

Het voorstel en de amendementen zijn door de algemene vergadering onderzocht op 2 december 2021. De algemene vergadering was samengesteld uit Marnix Van Damme, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre Vandernoot, Martine Baguet en Wilfried Van Vaerenbergh, kamer voorzitters, Jeroen Van Nieuwenhove, Luc Cambier, Bernard Blero, Wouter Pas, Koen Muylle, Patrick Ronvaux, Christine Horevoets en Inge Vos, staatsraden, Michel Tison en Christian Behrendt, assessoren, Grégory Delannay, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier Delgrange en Kristine Bams, eerste auditeurs-afdelingshoofden.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried Van Vaerenbergh, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 2021.

*
* *

Strekking van het voorstel en de amendementen

1.1. Luidens de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel van bijzondere wet strekt het ertoe «een juridisch kader [vast te stellen] dat bepaalt dat wanneer een Gewest een belasting wil opleggen aan de weggebruikers uit een ander Gewest, overleg verplicht moet zijn en moet uitmonden in een samenwerkingsakkoord»,

«[c]eci s'exécute sans préjudice des dispositifs existants en matière de zones de basse émission».

1.2. Les auteurs de la proposition entendent atteindre cet objectif en complétant d'abord l'article 92*bis*, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 «de réformes institutionnelles» (ci-après: LSRI), qui énumère les matières pour lesquelles les Régions doivent «en tout cas» conclure des accords de coopération, par le membre de phrase «à l'exercice des compétences visées à l'article 4, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions dans le cas où le redevable de ces impôts est une personne morale ou physique domiciliée dans une autre Région» (article 2 de la proposition).

L'article 4, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 «relative au financement des Communautés et des Régions» (ci-après: LSFIN) est complété par un alinéa 2, qui dispose que «[d]ans le cas où le redevable de ces impôts est une personne morale ou physique domiciliée dans une autre Région», l'exercice des compétences visées à l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe «est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois Régions au sens de l'article 92*bis*, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles» (article 3 de la proposition). L'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, LSFIN, concerne la compétence des Régions de modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10° et 11° (1).

Enfin, à l'article 11 LSFIN, l'application de l'exception pour «[l]es impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10°, 11° et 12°» à l'interdiction pour les Communautés et les Régions de lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par cette loi spéciale, est subordonnée à la condition que «les Communautés et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération» (article 4, 1°, de la proposition), et un nouvel alinéa est ajouté à l'article 11 LSFIN qui prévoit que «[l]es dispositifs [en néerlandais: «de voorzieningen»] relatifs à l'introduction de zones de basse émission ne constituent pas des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par cette loi, à l'exception des impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10° et 11°» (article 4, 2°, de la proposition).

(1) À savoir la taxe de circulation sur les véhicules automobiles (10°) et la taxe de mise en circulation (11°).

en dat «[d]it moet geschieden zonder afbreuk te doen aan de bestaande regels inzake lage emissiezones».

1.2. De indieners van het voorstel beogen die doelstelling te bereiken door vooreerst artikel 92*bis*, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 «tot hervorming der instellingen» (hierna: BWHI), dat een opsomming bevat van aangelegenheden waarvoor de Gewesten «in ieder geval» samenwerkingsakkoorden moeten sluiten, aan te vullen met de zinsnede «de uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in artikel 4, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten ingeval de belastingplichtige een natuurlijke of rechtspersoon is die zijn verblijfplaats heeft in een ander Gewest» (artikel 2 van het voorstel).

Artikel 4, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 «betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten» (hierna: BWFIN) wordt aangevuld met een tweede lid, dat bepaalt dat «[i]n geval de belastingplichtige (...) een natuurlijke of rechtspersoon is die in een ander Gewest verblijft», de uitoefening van de bevoegdheden bedoeld in het eerste lid van die paragraaf, «afhankelijk is van de voorafgaande sluiting van een samenwerkingsakkoord tussen de drie Gewesten in de zin van artikel 92*bis*, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen» (artikel 3 van het voorstel). Artikel 4, § 3, eerste lid, BWFIN heeft betrekking op de bevoegdheid van de Gewesten om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de in artikel 3, eerste lid, 10° en 11°, bedoelde belastingen te wijzigen (1).

Ten slotte wordt in artikel 11 BWFIN de toepassing van de uitzondering voor «de in artikel 3, eerste lid, 10°, 11° en 12° bedoelde belastingen», op het verbod voor de Gemeenschappen en de Gewesten om belastingen te heffen op de materies waarop een bij die bijzondere wet bedoelde belasting wordt geheven, afhankelijk gemaakt van de voorwaarde dat «de Gemeenschappen en de Gewesten in elk geval een samenwerkingsakkoord sluiten» (artikel 4, 1°, van het voorstel), en wordt aan artikel 11 BWFIN een nieuw lid toegevoegd waarin wordt bepaald dat «[d]e voorzieningen [in het Frans: «les dispositifs»] met betrekking tot de invoering van lage-emissiezones (...) geen belasting (vormen) in aangelegenheden die krachtens deze wet aan belastingheffing zijn onderworpen, met uitzondering van de belastingen bedoeld in artikel 3, eerste lid, 10° en 11°» (artikel 4, 2°, van het voorstel).

(1) Namelijk de verkeersbelasting op de autovoertuigen (10°) en de belasting op de inverkeerstelling (11°).

2. L'amendement n° 1 entend modifier l'intitulé de la proposition de loi spéciale, afin de tenir compte des amendements n°s 2, 3 et 4.

L'amendement n° 2 vise à remplacer l'ajout que l'article 2 de la proposition entend apporter à l'article 92bis, § 2, LSRI au regard de l'amendement n° 4, qui remplace l'article 11 LSFIN, et qui se substitue à l'article 4 de la proposition.

L'amendement n° 3 a pour objet de supprimer l'article 3 de la proposition.

L'amendement n° 4, qui se substitue à l'article 4 de la proposition, comporte un nouvel article 11 LSFIN par lequel l'interdiction générale pour les Communautés et les Régions de lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par cette loi spéciale, est étendue à la levée d'impôts dans d'autres matières en «remplacement» de celles-ci. Par ailleurs, la dérogation prévue dans cet article pour les impôts visés à l'article 3, 10° et 11°, LSFIN est étendue de la même manière, et l'application de cette dérogation est subordonnée à la condition que les trois Régions concluent un accord de coopération au sens de l'article 92bis, § 2, LSRI, «si l'application de [cette] dérogation concerne la mise en œuvre d'un mécanisme par une Région ayant des effets sur une personne morale ou physique au nom de laquelle le véhicule est ou doit être immatriculé qui est localisée dans une autre Région».

Les amendements n°s 5 à 9 visent à déclarer applicables à la seule Région de Bruxelles-Capitale les dispositions inscrites aux articles 2, 3 et 4, 1°, de la proposition et dans les amendements n°s 2 et 4.

Examen du texte

Articles 2 et 3 de la proposition

3. Les articles 2 et 3 de la proposition visent à subordonner l'exercice de la compétence visée à l'article 4, § 3, LSFIN à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les Régions, «dans le cas où le redevable de ces impôts est une personne morale ou physique domiciliée dans une autre Région».

Compte tenu du critère de localisation prévu à l'article 5, § 2, 10° et 11°, LSFIN concernant les impôts visés à l'article 4, § 3, LSFIN, à savoir «l'endroit où est établie la personne morale ou physique au nom de laquelle le véhicule est ou doit être immatriculé», l'hypothèse sur laquelle se fondent les dispositions en projet aux

2. Amendement nr. 1 beoogt het opschrift van het voorstel van bijzondere wet te wijzigen, teneinde rekening te houden met de amendementen nrs. 2, 3 en 4.

Amendement nr. 2 beoogt de toevoeging die artikel 2 van het voorstel beoogt aan te brengen in artikel 92bis, § 2, BWHI, te vervangen in het licht van amendement nr. 4, waarbij artikel 11 BWFIN wordt vervangen, en dat in de plaats komt van artikel 4 van het voorstel.

Amendement nr. 3 strekt ertoe artikel 3 van het voorstel te schrappen.

Amendement nr. 4, dat in de plaats komt van artikel 4 van het voorstel, bevat een nieuw artikel 11 BWFIN, waarbij het algemene verbod voor Gemeenschappen en Gewesten om belastingen te heffen op materies waarop een bij die bijzondere wet bedoelde belasting wordt geheven, wordt uitgebreid tot het heffen van belastingen op andere materies, ter «vervanging» hiervan. Daarnaast wordt de afwijking waarin dat artikel voorziet voor de belastingen bedoeld in artikel 3, 10° en 11° BWFIN op dezelfde wijze uitgebreid, en de toepassing van die afwijking afhankelijk gemaakt van de voorwaarde dat de drie Gewesten een samenwerkingsakkoord sluiten als bedoeld in artikel 92bis, § 2, BWHI, «indien de toepassing van deze afwijking betrekking heeft op de tenuitvoerlegging door een Gewest van een mechanisme dat gevolgen heeft voor een natuurlijke of rechtspersoon op wiens naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn en die in een ander Gewest gevestigd is».

De amendementen nrs. 5 tot 9 beogen de regelingen die zijn opgenomen in de artikelen 2, 3 en 4, 1°, van het voorstel en in de amendementen nrs. 2 en 4 enkel van toepassing te maken op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Onderzoek van de tekst

Artikelen 2 en 3 van het voorstel

3. De artikelen 2 en 3 van het voorstel beogen de uitoefening van de bevoegdheid bedoeld in artikel 4, § 3, BWFIN afhankelijk te maken van de voorafgaande sluiting van een samenwerkingsakkoord tussen de Gewesten, «ingeval de belastingplichtige een natuurlijke of rechtspersoon is die in een ander Gewest verblijft».

Rekening houdend met het lokalisatiecriterium dat in artikel 5, § 2, 10° en 11°, BWFIN met betrekking tot de belastingen bedoeld in artikel 4, § 3, BWFIN is bepaald, namelijk «de plaats waar de natuurlijke persoon of rechtspersoon gevestigd is op wiens naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn», kan de hypothese waarvan

articles 2 et 3 de la proposition, ne peut pas se produire. Il en résulte que les articles 2 et 3 de la proposition n'ajoutent rien à l'ordre juridique et doivent être omis.

Article 4

4.1. L'article 4, 1^o, de la proposition complète l'article 11 LSFIN par le membre de phrase «sous condition que les Communautés et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération». Le Conseil d'État, section de législation, estime tout d'abord qu'il s'impose de déduire de l'économie de la proposition et du commentaire de son article 4, 1^o, que cet ajout concerne uniquement l'exception prévue par l'article 11 pour les impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10^o et 11^o, LSFIN.

4.2. L'obligation inscrite par l'article 4, 1^o, de la proposition dans l'article 11 LSFIN concernant la conclusion d'un accord de coopération porte par conséquent uniquement sur la levée d'impôts dans les matières imposables visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10^o et 11^o, LSFIN, et donc pas sur la levée d'impôts dans les matières imposables qui ne relèvent pas de ces dispositions (2). À cet égard, il est à noter qu'en ce qui concerne la «taxe de lutte contre la congestion du trafic automobile» que mentionnent expressément les développements de la proposition et qu'instaure l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale «établissant une taxe de lutte contre la congestion du trafic automobile», sur lequel la section de législation a donné, le 12 octobre 2021, l'avis 69 691/VR, le Conseil d'État, section de législation, a constaté dans cet avis que cet impôt n'est pas un impôt levé dans les matières imposables dans lesquelles sont levées la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et la taxe de mise en circulation. En conséquence, force est d'admettre que la taxe précitée visant à lutter contre la congestion du trafic automobile ne relève en aucun cas de l'obligation de conclure un accord de coopération.

4.3. La disposition proposée évoque un accord de coopération devant être conclu par «les Communautés et les Régions». Toutefois, le commentaire des articles de la proposition fait état d'un accord de coopération «entre les trois Régions», ce qui semble pouvoir être admis, dès lors que la condition relative à la conclusion

(2) La Cour constitutionnelle définit la matière imposable comme étant «l'élément générateur de l'impôt, la situation ou le fait qui donne lieu à la déduction de l'impôt. La matière imposable se distingue de la base imposable («base d'imposition»), qui est la base sur laquelle l'impôt est calculé». C.C., 28 février 2019, n^o 34/2019, B.7; C.C., 22 mars 2018, n^o 34/2018, B.9; C.C. 22 juin 2017, n^o 83/2017, B.10.

in de bij de artikelen 2 en 3 van het voorstel ontworpen bepalingen wordt uitgegaan zich niet voordoen. Hieruit volgt dat de artikelen 2 en 3 van het voorstel niets toevoegen aan de rechtsorde en moeten worden weggelaten.

Artikel 4

4.1. Artikel 4, 1^o, van het voorstel vult artikel 11 BWFIN aan met de zinsnede «op voorwaarde dat de Gemeenschappen en de Gewesten in elk geval een samenwerkingsakkoord sluiten». De Raad van State, afdeling Wetgeving, meent vooreerst uit het opzet van het voorstel en uit de toelichting bij artikel 4, 1^o, ervan te moeten afleiden dat die aanvulling enkel betrekking heeft op de uitzondering waarin artikel 11 voorziet voor de in artikel 3, eerste lid, 10^o en 11^o, BWFIN bedoelde belastingen.

4.2. De verplichting die bij artikel 4, 1^o, van het voorstel in artikel 11 BWFIN wordt ingeschreven met betrekking tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord, slaat bijgevolg enkel op het heffen van belastingen op de belastbare materies bedoeld in artikel 3, eerste lid, 10^o en 11^o, BWFIN, en dus niet op het heffen van belastingen op belastbare materies die daar niet onder vallen (2). In dat verband moet worden opgemerkt dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, wat betreft de «belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie», waarvan uitdrukkelijk melding wordt gemaakt in de toelichting bij het voorstel en die wordt ingevoerd bij het voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest «tot invoering van een belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie», waarover de afdeling Wetgeving op 12 oktober 2021 advies 69 691/VR heeft uitgebracht, in dat advies heeft vastgesteld dat die belasting geen belasting is die wordt geheven op de belastbare materies waarop de verkeersbelasting op de autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling worden geheven. Gelet hierop moet worden aangenomen dat de voornoemde belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie in elk geval niet onder de verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord valt.

4.3. In de voorgestelde bepaling is sprake van een samenwerkingsakkoord te sluiten door «de Gemeenschappen en de Gewesten». In de artikelsgewijze toelichting bij het voorstel is echter sprake van een samenwerkingsakkoord «tussen de drie Gewesten», hetgeen aannemelijk lijkt, nu de voorwaarde inzake het sluiten van een

(2) Het Grondwettelijk Hof omschrijft de belastbare materie als «het element dat aanleiding geeft tot de belasting, de situatie die of het feit dat leidt tot het verschuldigd zijn van de belasting. De belastbare materie onderscheidt zich van de belastbare grondslag («de heffingsgrondslag»), die de basis is waarop de belasting wordt berekend.» GwH 28 februari 2019, nr. 34/2019, B.7; GwH 22 maart 2018, nr. 34/2018 B.9.; GwH 22 juni 2017 nr. 83/2017, B.10.

d'un accord de coopération concerne uniquement les impôts régionaux. Interrogé à ce sujet, le délégué a par ailleurs indiqué que les Communautés sont uniquement mentionnées «[p]ar souci de sécurité juridique, puisque l'article 11 LSF mentionne déjà les Communautés, les auteurs ont maintenu le terme «Communauté» dans la modification proposée». On ne peut toutefois pas partager ce point de vue. En effet, la simple mention des Communautés dans l'interdiction générale inscrite à l'article 11 LSFIN actuel n'implique pas que les Communautés doivent elles aussi être associées à l'accord de coopération imposé par la modification proposée, qui concerne en effet uniquement l'exception prévue par l'article 11 LSFIN à l'égard de certains impôts régionaux.

Il résulte de ce qui précède qu'il y a également lieu de supprimer la référence aux «Communautés» dans la disposition proposée.

5. L'article 11, alinéa 2, proposé, LSFIN (article 4, 2°, de la proposition) dispose que «les dispositifs» [en néerlandais: «*de voorzieningen*»] relatifs à l'introduction de zones de basse émission ne constituent pas des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la présente loi à l'exception des impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10° et 11°». Selon les développements, il s'agit de ne pas porter atteinte aux dispositifs existants relatifs aux zones de basse émission.

Dans la mesure où cette disposition vise uniquement à confirmer que les dispositifs régionaux existants (3) relatifs aux zones de basse émission ne constituent pas des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la loi spéciale de financement, cette disposition est superflue, ces dispositifs indiquant déjà qu'ils ne concernent pas de telles matières, ni celles visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10° et 11°, de cette loi pour lesquelles une exception s'applique. En conséquence, on omettra l'article 4, 2° (4).

Amendement n° 1

6. L'amendement n° 1 a notamment pour objet de remplacer les mots «et la mise en circulation des véhicules» par les mots «, la mise en circulation des véhicules et

(3) Voir, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 2018 «relatif à la création d'une zone de basses émissions», en ce qui concerne la Région flamande, le décret du 27 novembre 2015 «betreffende lage-emissiezones», et en ce qui concerne la Région wallonne, le décret du 17 janvier 2019 «relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique liée à la circulation des véhicules».

(4) Voir également, à cet égard, l'amendement n° 4 et sa justification, *in fine*.

samenwerkingsakkoord enkel betrekking heeft op gewestbelastingen. Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde overigens dat de Gemeenschappen enkel worden vermeld «[p]ar souci de sécurité juridique, puisque l'article 11 LSF mentionne déjà les Communautés, les auteurs ont maintenu le terme «Communauté» dans la modification proposée». Die zienswijze kan echter niet worden gevolgd. De loutere vermelding van de Gemeenschappen in de algemene verbodsbepaling opgenomen in het huidige artikel 11 BWFIN betekent immers niet dat de Gemeenschappen ook moeten worden betrokken bij het samenwerkingsakkoord dat de voorgestelde wijziging oplegt, dat immers enkel betrekking heeft op de uitzondering waarin artikel 11 BWFIN voorziet ten aanzien van sommige gewestbelastingen.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dan ook dat de verwijzing naar «de Gemeenschappen» in de voorgestelde bepaling dient te worden geschrapt.

5. Het voorgestelde artikel 11, tweede lid, BWFIN (artikel 4, 2°, van het voorstel) bepaalt dat «de voorzieningen» [in het Frans: «*les dispositifs*»] met betrekking tot de invoering van lage-emissiezones geen belastingen vormen in aangelegenheden die krachtens deze wet aan belastingheffing zijn onderworpen, met uitzondering van de belastingen bedoeld in artikel 3, eerste lid, 10° en 11°». Luidens de toelichting wordt hiermee beoogd geen afbreuk te doen aan de bestaande regels inzake de lage-emissiezones.

Voor zover aan die bepaling enkel de bedoeling voorligt om te bevestigen dat de bestaande gewestregelingen (3) inzake lage-emissiezones geen belastingen vormen op materies waarop een bij de bijzondere financieringswet bedoelde belasting wordt geheven, is die bepaling overbodig, aangezien uit die regelingen reeds blijkt dat zij geen betrekking hebben op dergelijke materies, noch op de materies bedoeld in artikel 3, eerste lid, 10° en 11°, van die wet waarvoor een uitzondering geldt. Artikel 4, 2°, dient bijgevolg te worden weggelaten (4).

Amendement nr. 1

6. Amendement nr. 1 strekt er onder meer toe om in het opschrift van het voorstel de woorden «en de belasting op inverkeerstelling» te vervangen door de woorden

(3) Zie, wat het Brusselse Hoofdstelike Gewest betreft, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 25 januari 2018 «betreffende het instellen van een lage-emissiezone», wat het Vlaamse Gewest betreft, het decreet van 27 november 2015 «betreffende lage-emissiezones, en wat het Waalse Gewest betreft, het «*décret du 17 janvier 2019 «relatif à la lutte contre la pollution atmosphérique liée à la circulation des véhicules»*».

(4) Zie in dat verband ook amendement nr. 4 en de toelichting erbij, *in fine*.

l'«Eurovignette» dans l'intitulé de la proposition.

À cet égard, on observera que les dispositions relatives à l'«Eurovignette» inscrites dans les articles 3 et 11 LSFIN ont été abrogées (5). La modification proposée de l'intitulé devra donc être omise sur ce point.

Amendement n° 2

7. Dans la mesure où l'article 92bis, § 2, j, proposé, LSRI, concerne la dérogation visée à l'article 11, alinéa 2, proposé, LSFIN (amendement n° 4), il peut être renvoyé à l'observation formulée à l'égard de cet amendement.

Amendement n° 3

8. Il peut être renvoyé à l'observation qui a été formulée concernant les articles 2 et 3 de la proposition.

Amendement n° 4

9. En ce qui concerne la référence que fait l'article 11, alinéa 2, proposé, LSFIN à l'article 3, alinéa 1^{er}, 12^o, de cette loi spéciale concernant l'«Eurovignette», on peut se référer à l'observation formulée pour l'amendement n° 1. On omettra par conséquent cette référence à l'«Eurovignette».

10. À l'article 11, alinéas 1^{er} et 2, proposé, LSFIN, on

(5) Voir les articles 3 et 6, 2^o, de la loi spéciale du 26 décembre 2013 «portant modification des lois spéciales des 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et abrogation de la loi du 27 décembre 1994 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 une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, ensuite de l'introduction du prélèvement kilométrique». L'article 10 de cette loi spéciale, qui règle notamment l'entrée en vigueur des articles 3 et 6, 2^o, précités, dispose: «Les articles 2 à 5 inclus, 6, 2^o, et 8, de la présente loi entrent en vigueur à partir de la cessation de la perception du droit d'usage visé à l'article 17, 2^o, 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 une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, et au plus tôt le 1^{er} janvier 2016». Les articles précités de la loi spéciale du 26 décembre 2013 sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2016. Ceci ressort de l'avis relatif à la loi du 27 décembre 1994 «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 une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993», *Moniteur belge* du 2 février 2016, p. 7505.

«de la taxation op inverkeerstelling en het Eurovignet».

In dat verband dient te worden opgemerkt dat de bepalingen met betrekking tot het Eurovignet in de artikelen 3 en 11 BWFIN zijn opgeheven (5). De voorgestelde wijziging van het opschrift dient dan ook op dat punt te worden weggelaten.

Amendement nr. 2

7. Voor zover het voorgestelde artikel 92bis, § 2, j, BWHI betrekking heeft op de afwijking bedoeld in het voorgestelde artikel 11, tweede lid, BWFIN (amendement nr. 4), kan worden verwezen naar de opmerking die bij dat amendement wordt gemaakt.

Amendement nr. 3

8. Er kan worden verwezen naar de opmerking die bij de artikelen 2 en 3 van het voorstel is gemaakt.

Amendement nr. 4

9. Wat betreft de verwijzing in het voorgestelde artikel 11, tweede lid, BWFIN naar artikel 3, eerste lid, 12^o, van die bijzondere wet, met betrekking tot het Eurovignet, kan worden verwezen naar de opmerking die is gemaakt bij amendement nr. 1. Die verwijzing naar het Eurovignet dient bijgevolg te worden weggelaten.

10. In het voorgestelde artikel 11, eerste en tweede lid,

(5) Zie de artikelen 3 en 6, 2^o, van de bijzondere wet van 6 december 1913 «houdende wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en opheffing van de wet van 27 december 1994 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 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993, ingevolge de invoering van de kilometerheffing». Artikel 10 van die bijzondere wet, dat de inwerkingtreding regelt van o.m. de voornoemde artikelen 3 en 6, 2^o, luidt: «De artikelen 2 tot en met 5, 6, 2^o, en 8, van deze wet treden in werking vanaf de beëindiging van de heffing van het gebruiksrecht bedoeld in artikel 17, 2^o, 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 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993, en ten vroegste op 1 januari 2016». De voornoemde artikelen van de bijzondere wet van 6 december 2013 zijn in werking getreden op 1 april 2016. Dit blijkt uit het bericht met betrekking tot de wet van 27 december 1994 «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 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993», *Belgisch Staatsblad* van 2 februari 2016, blz. 7505.

n'aperçoit pas ce qu'il convient d'entendre précisément par le «remplacement» d'un impôt. Ainsi, on peut, par exemple, se demander si cette disposition implique que les Régions ne peuvent plus décider de réduire à zéro le précompte immobilier et de le remplacer par un impôt régional propre sur la «propriété» de biens immobiliers, et donc plus sur les «revenus» qu'ils génèrent. La question se pose également de savoir à quel moment il est question d'un «remplacement»: si un impôt est réduit à zéro et si, à terme, un nouvel impôt régional est instauré sur la base de l'article 170, § 2, de la Constitution sans qu'il soit fait référence au premier impôt ou sans qu'il existe un lien direct entre les deux impôts, s'agit-il dans ce cas encore d'un remplacement? Dans l'intérêt de la sécurité juridique, on définira expressément ce qu'il faut entendre précisément par le «remplacement» d'un impôt, tout en indiquant avec précision dans quels cas concrets il en est question.

11. L'alinéa 1^{er} de l'article 11, proposé, LSFIN instaure à l'égard des Communautés et des Régions une interdiction générale de «lever des impôts dans d'autres matières» en remplacement d'impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par cette loi. Conformément à l'alinéa 2 de l'article 11 proposé, cette interdiction ne s'applique pas à l'égard des Régions en ce qui concerne la dérogation à l'alinéa 1^{er} prévue par cette disposition, «à la condition de la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois Régions». Tant l'alinéa 1^{er} que l'alinéa 2 de l'article 11, proposé, LSFIN limitent ainsi le pouvoir des Communautés et Régions de lever, sur la base de l'article 170, § 2, de la Constitution, des impôts dans «d'autres matières» que celles visées dans la LSFIN.

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 170, § 2, de la Constitution, la loi détermine, relativement aux impositions des Communautés et des Régions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée (6). Le législateur (ordinaire) a pourvu à l'exécution de cette disposition par la loi du 23 janvier 1989 «relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1^{er} et 2, de la Constitution». Il n'appartient pas au législateur spécial de mettre en œuvre cette disposition

(6) Un amendement tendant à exiger que la loi mentionnée à l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, soit adoptée à une majorité spéciale, a été rejeté (*Doc. parl.*, Chambre, SE, 1979, 10, n° 8/2°, 1; *Ann. Chambre*, 1979-1980, 22 juillet 1980, p. 2706). Le législateur fédéral ordinaire ne peut pas renoncer au pouvoir dont il est investi en vertu de l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

BWFIN is het niet duidelijk wat precies wordt begrepen onder het «vervangen» van een belasting. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of die bepaling tot gevolg heeft dat de Gewesten niet meer kunnen beslissen om de onroerende voorheffing tot nul te verlagen en te vervangen door een eigen gewestelijke belasting op de «eigendom» van onroerende goederen, en dus niet langer op de «inkomsten» die zij voortbrengen. Ook rijst de vraag wanneer er sprake is van een «vervanging»: indien een belasting tot nul wordt herleid en na verloop van tijd wordt een nieuwe gewestbelasting op grond van artikel 170, § 2, van de Grondwet ingevoerd zonder dat naar de eerste belasting wordt verwezen of zonder dat er een rechtstreeks verband is tussen de twee belastingen, is er dan nog sprake van een vervanging? In het belang van de rechtszekerheid dient uitdrukkelijk te worden bepaald wat precies wordt verstaan onder de «vervanging» van een belasting, waarbij precies moet worden aangegeven in welke concrete gevallen daarvan sprake is.

11. In het eerste lid van het voorgestelde artikel 11 BWFIN wordt ten aanzien van de Gemeenschappen en de Gewesten een algemeen verbod ingesteld om, ter vervanging van belastingen op materies waarop een bij die wet bedoelde belasting wordt geheven, «belastingen te heffen op andere materies». Overeenkomstig het tweede lid van het voorgestelde artikel 11 geldt dat verbod niet ten aanzien van de Gewesten met betrekking tot de afwijking waarin die bepaling voorziet op het eerste lid, «op voorwaarde dat de drie Gewesten eerst een samenwerkingsakkoord sluiten». Op die wijze wordt zowel in het eerste als in het tweede lid van het voorgestelde artikel 11 BWFIN een beperking ingevoerd van de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten om op grond van artikel 170, § 2, van de Grondwet belastingen te heffen op «andere materies» dan die bedoeld in de BWFIN.

Overeenkomstig het tweede lid van artikel 170, § 2, van de Grondwet bepaalt de wet ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde gemeenschaps- en gewestbelastingen de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt (6). De (gewone) wetgever heeft aan die bepaling uitvoering gegeven bij de wet van 23 januari 1989 «betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid». Het staat niet aan de bijzondere wetgever om aan die grondwetsbepaling

(6) Een amendement om te vereisen dat de wet bepaald in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet, met een bijzondere meerderheid zou moeten worden aangenomen, werd verworpen (*Parl. St. Kamer*, BZ 1979, 10, nr. 8/2°, 1; *Hand. Kamer*, 1979-1980, 22 juli 1980, p. 2706). De gewone federale wetgever kan van de bevoegdheid die artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet hem verleent geen afstand doen.

constitutionnelle (7). Si le législateur entend instaurer la limitation de la compétence fiscale des Communautés et des Régions que propose l'amendement, il doit dès lors le faire, à titre exceptionnel, par voie de loi ordinaire, et la nécessité de cette limitation devra pouvoir être démontrée. Cette limitation doit en tout cas être omise de l'article 11, proposé, LSFIN.

Amendements n^{os} 5 à 9

12. Les amendements n^{os} 5 à 9 visent à rendre exclusivement applicable à la Région de Bruxelles-Capitale l'obligation inscrite aux articles 2, 3 et 4, 1^o, de la proposition et dans les amendements n^{os} 2 et 4 qui impose aux Régions de conclure un accord de coopération.

Ainsi, les amendements visent à instaurer une différence de traitement entre la Région de Bruxelles-Capitale, d'une part, et les Régions wallonne et flamande, d'autre part. On peut se demander si cette différence de traitement est raisonnablement justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. La justification des amendements se réfère à cet égard au «péage urbain bruxellois» (lire: la «taxe de lutte contre la congestion du trafic automobile» envisagée par la Région de Bruxelles-Capitale) et au «rôle de capitale» de cette Région, tel qu'il est exprimé notamment à l'article 45 LSRI.

Toutefois, la simple référence aux éléments précités ne suffit pas pour justifier la distinction opérée. Par ailleurs, il ne semble pas que la justification invoquée puisse s'inscrire dans l'intention qui sous-tend en principe la proposition. En conséquence, la distinction opérée devra s'appuyer sur une justification plus raisonnable qui devra être exprimée dans la suite de la procédure parlementaire; à défaut, il s'imposera de renoncer à cette distinction.

Le greffier en chef,

Le président,

Grégory DELANNAY. Marnix VANDAMME.

(7) Comp. avec l'avis C.E. n^o 24 514/VR, du 24 octobre 1995 sur un avant-projet de loi «portant approbation de l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'Eurovignette ainsi qu'aux droits d'usage routiers ou redevances liés à l'usage des routes et de leurs dépendances», n^o 2: «Le législateur ordinaire doit en effet demeurer libre de s'acquitter de la mission régulatrice que lui confie cette disposition, dès lors que la nécessité d'une intervention législative est démontrée.»

uitvoering te geven (7). Indien de wetgever de bij het amendement voorgestelde beperking van de belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten wenst in te voeren, dient dat dan ook te gebeuren bij een gewone wet, bij wijze van uitzondering, en zal de noodzakelijkheid van die beperking moeten kunnen worden aangetoond. In elk geval dient die beperking uit het voorgestelde artikel 11 BWFIN te worden weggelaten.

Amendementen nrs. 5 tot 9

12. De amendementen nrs. 5 tot 9 beogen de verplichting inzake het sluiten van een samenwerkingsakkoord, die in de artikelen 2, 3 en 4, 1^o, van het voorstel en in de amendementen nrs. 2 en 4 ten aanzien van de Gewesten is opgenomen, uitsluitend van toepassing te maken op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Aldus strekken de amendementen ertoe een verschil in behandeling in te voeren tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest enerzijds, en het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest anderzijds. Vraag is of voor dat verschil in behandeling een redelijke verantwoording voorhanden is in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. In de verantwoording bij de amendementen wordt in dat verband verwezen naar de «Brusselse stadstol» (lees: de door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geplande «belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie») en de «hoofdstedelijke rol» van dat Gewest, zoals die laatste onder meer tot uitdrukking is gebracht in artikel 45 BWHI.

Het louter verwijzen naar de voornoemde elementen volstaat echter niet om het gemaakte onderscheid te kunnen verantwoorden. De aangevoerde verantwoording lijkt overigens niet inpasbaar te zijn in de bedoeling die in beginsel aan het voorstel ten grondslag ligt. Er zal bijgevolg een meer redelijke verantwoording voorhanden dienen te zijn voor het gemaakte onderscheid, die dan in de loop van de verdere parlementaire behandeling tot uitdrukking moet worden gebracht, zo niet dient van het gemaakte onderscheid te worden afgezien.

De hoofdgriffier,

De voorzitter,

Grégory DELANNAY. Marnix VANDAMME.

(7) Vgl. met Adv. RvS nr. 24 514/VR, van 24 oktober 1995 over een voorontwerp van wet «houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het Eurovignette en de rechten voor het gebruik van het wegennet of de retributies in verband met het gebruik van de wegen en hun aanhorigheden», nr. 2: «De gewone wetgever moet zich immers vrijelijk kunnen kwijten van zijn regulerende taak die deze bepaling hem opdraagt, wanneer een wetgevend initiatief noodzakelijk blijkt.»