

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

14 JUILLET 1994

PROPOSITION DE LOI

**concernant les réseaux de
distribution d'émissions de
radiodiffusion établis dans la
Région de Bruxelles-Capitale**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 24 juin 1994, d'une demande d'avis sur un amendement à une proposition de loi "concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion établis dans la Région de Bruxelles-Capitale" (doc. Ch. 475/4 - 91/92), a donné le 6 juillet 1994 l'avis suivant :

Voir :

- 475 - 91 / 92 (S.E.) :

- N° 1 : Proposition de MM. Simons et Van Dienderen.
- N° 2 : Avis du Conseil d'Etat.
- N° 3 et 4 : Amendements.

(*) Troisième session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

14 JULI 1994

WETSVOORSTEL

**betreffende de in het Brusselse
Hoofdstedelijk Gewest gevestigde
netten voor distributie van
radio-omroepuitzendingen**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 24 juni 1994 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een amendement op een voorstel van wet "betreffende de in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest gevestigde netten van distributie van radio-omroepuitzendingen" (stuk. Kamer 475/4 - 91/92), heeft op 6 juli 1994 het volgend advies gegeven :

Zie :

- 475 - 91 / 92 (B.Z.) :

- N° 1 : Wetsvoorstel van de heren Simons en Van Dienderen.
- N° 2 : Advies van de Raad van State.
- N° 3 en 4 : Amendementen.

(*) Derde zitting van de 48^e zittingsperiode.

L'amendement soumis à la consultation de la section de législation tend à prévoir que l'autorisation d'exploiter un réseau de radiodistribution ou de télédistribution sur une partie du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale est soumise au règlement d'une redevance annuelle dont le montant est fixé proportionnellement au nombre d'abonnés et dont le produit peut être affecté à la promotion de la création d'oeuvres par un accord de coopération conclu en application de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'amendement précise que le Roi détermine le mode de fixation du montant de cette redevance et son mode de perception, ainsi que les modalités de réclamation, de poursuite et de recouvrement.

Cet amendement fait partie d'un ensemble d'amendements déposé par M. SIMONS à la suite de l'avis donné le 15 février 1993 par la section de législation sur le texte originel de la proposition de loi concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion établis dans la Région de Bruxelles-Capitale, qu'il a déposée sur le bureau de la Chambre des Représentants (1); tous visent à tenir compte des observations formulées dans l'avis.

Compte tenu de ces amendements, la proposition de loi s'appliquerait aux seuls réseaux de radiodistribution ou de télédistribution établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne pourraient être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté (article 1erbis amendé). L'exploitation de ces réseaux serait soumise à autorisation du ministre fédéral compétent. Elle ne pourrait être accordée qu'aux personnes physiques domiciliées ou aux personnes morales ayant leur siège social et leur siège d'exploitation dans un Etat membre de l'Union européenne (articles 2 et 3 amendés). L'autorisation leur serait accordée pour un territoire limité à une partie de commune,

(1) Doc. parl., Chambre, doc. 447/2-91/92 (S.E.).

à une commune ou à un groupe de communes contiguës de la région bilingue de Bruxelles-Capitale (article 4 amendé). C'est cette autorisation d'exploiter qui serait soumise au règlement d'une redevance annuelle (article 5 amendé).

L'amendement soumis à la consultation de la section de législation suscite plusieurs questions, dont la principale est de savoir si l'Etat fédéral est compétent pour établir une telle "redevance annuelle".

La réponse à cette question suppose toutefois que soit préalablement résolue celle de la nature de cette "redevance". S'agit-il véritablement d'une redevance au sens technique du terme ou, en réalité, d'un impôt ?

Trois critères permettent, en effet, de distinguer la redevance de l'impôt :

- 1° la redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée au coût de celui-ci;
- 2° elle doit être la contrepartie d'un service fourni spécialement au redevable, non à la collectivité dans son ensemble;
- 3° elle doit être la contrepartie d'un service auquel il a été recouru volontairement (1).

Or, en l'occurrence, la "redevance annuelle" envisagée n'est pas, à l'examen, la contrepartie immédiate d'un service rendu par l'autorité à la collectivité ou au redevable; elle apparaît, au contraire, comme une imposition frappant l'activité consistant à exploiter tout ou partie d'un réseau de distribution dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, activité soumise à l'autorisation préa-

(1) Ce critère est décisif. Pour un cas d'application, voir notamment l'avis de la section de législation à propos d'un avant-projet de décret de la Région wallonne "sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables", doc. C.R.W. 151/1 (1989-1990).

lable de l'autorité. Il y a donc lieu de se référer, non aux dispositions de l'article 173 de la Constitution, mais à celles de ses articles 170, § 1er, 171 et 172 qui ont trait à l'impôt (1).

Les articles 170, § 1er, et 172, alinéa 2, de la Constitution réservent au législateur le pouvoir d'établir les éléments qui concourent à la détermination de la dette fiscale exigible des redevables.

Ce pouvoir ne peut, dès lors, être délégué au Roi, de telle manière que le texte proposé devrait, en tout cas, être complété pour prévoir les conditions et modalités de l'obligation fiscale, ainsi que le mode d'établissement et les éventuelles exemptions ou modérations de l'impôt.

Etant ainsi établi que l'on se trouve en présence d'un impôt, l'on en revient à la question principale : l'Etat fédéral est-il compétent pour instituer un tel impôt ?

Pour rappel, en l'état actuel de la Constitution, l'Etat fédéral et les entités fédérées disposent, chacun, d'un pouvoir fiscal propre dont l'exercice est indépendant de celui de leurs compétences matérielles respectives. Ainsi, s'agissant de l'Etat fédéral, celui-ci peut exercer son pouvoir, non seulement dans les matières qui ressortissent à sa compétence matérielle, mais également dans celles qui relèvent de la compétence des entités fédérées.

L'Etat fédéral, les Communautés et les Régions jouissent, en matière fiscale, d'une autonomie qui est totale en ce qui concerne le premier et qui, de par la

(1) Dans l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 32/91 du 14 novembre 1991, Moniteur belge du 28 novembre 1991, voir le considérant 5.B.1.4., qui rappelle, en outre, que l'affectation de la recette à certaines dépenses déterminées n'affecte en rien la nature juridique de la perception; voir aussi R. ANDERSEN, "La notion de "redevances", spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution" in Liber amicorum KRINGS, Story-Scientia, 1991, p. 949.

volonté du Constituant, est susceptible d'être limitée par la loi fédérale en ce qui concerne les entités fédérées.

Les impôts, qu'ils soient fédéraux, régionaux ou communautaires, ne peuvent être établis que par un acte de nature législative en vertu du principe constitutionnel du consentement à l'impôt. S'agissant d'un impôt fédéral, celui-ci ne peut être établi que par une loi. Comme toute autre loi fédérale, la loi fiscale a vocation naturelle à s'appliquer à l'ensemble du territoire belge; sa force obligatoire n'est pas limitée territorialement.

Il s'ensuit que rien ne s'oppose à ce que le législateur fédéral établisse, en application des principes qui viennent d'être rappelés, un impôt dont le fait générateur consisterait dans l'exploitation d'un réseau de radiodistribution ou de télédistribution, et ce quelle qu'en soit la localisation.

L'établissement d'un tel impôt aurait pour effet, en vertu de l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution (1) et de l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 qui, prise en application de cette disposition constitutionnelle précitée, consacre le principe "non bis in idem", de faire obstacle à ce que les Communautés puissent, dans l'exercice de leur pouvoir fiscal propre dont l'article 170, § 2, alinéa 1er, de la Constitution fixe le principe, établir un impôt semblable.

Compétent pour établir un impôt à charge des exploitants d'un réseau de radiodistribution ou de télédistribution sur le territoire national, le législateur

(1) Selon la Cour d'arbitrage, "l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution (lire article 170, § 2, alinéa 2) attribue ... au législateur national (lire fédéral) le pouvoir de déterminer, en ce qui concerne la compétence fiscale des Communautés et des Régions, les exceptions "dont la nécessité est démontrée". Le législateur national (lire fédéral) peut dès lors déterminer quels impôts ne peuvent pas être levés par les Communautés et les Régions; il peut aussi supprimer ou limiter un impôt institué par une Région ou une Communauté si "la nécessité (en) est démontrée" (Cour d'arbitrage, arrêts n°s 47 et 57 des 25 février et 2 juin 1988).

fédéral l'est-il également pour établir un tel impôt à charge des seuls exploitants de réseaux situés sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté ?

Une objection surgit. Une telle limitation ne serait-elle pas contraire aux règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination, dont le principe de l'égalité fiscale n'est qu'une application particulière ?

Selon la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage,

"Les règles constitutionnelles de l'égalité des belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé".

Sans doute la catégorie de contribuables à charge desquels l'amendement envisage d'instituer une "redevance annuelle" est-elle objective; elle procède de l'intention sous-jacente d'assigner à l'exercice par l'Etat fédéral de sa compétence fiscale les limites constitutionnelles de sa compétence matérielle dans le domaine de l'audiovisuel. Mais un tel critère ne paraît pas pertinent dès lors précisément que, comme il a été rappelé ci-dessus, il n'y a aucune corrélation entre l'exercice de la compétence fiscale et celui des compétences matérielles et que le pouvoir fiscal de l'Etat fédéral n'est pas territorialement limité (1).

(1) On rappelle qu'on ne se trouve pas en présence d'une "redevance annuelle" dont il serait établi qu'elle constitue la contrepartie immédiate d'un service individualisé rendu par l'Etat fédéral aux exploitants de réseaux de distribution de signaux radiophoniques ou (...)

L'on ajoute que la situation serait d'autant plus discriminatoire que l'exercice par les Communautés française et flamande de leur pouvoir fiscal propre se heurterait en pratique à des difficultés quasi insurmontables, de telle sorte que les exploitants de réseaux de distribution auxquels s'appliquerait la proposition de loi risqueraient bien d'être les seuls à voir leur activités soumises à l'impôt (1).

télévisuels, situés sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté, service dont ne bénéficieraient ni les exploitants de réseaux situés sur le même territoire qui, en raison de leurs activités, doivent être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté, à supposer qu'il en existe, ni les exploitants des réseaux situés en dehors de ce territoire. En effet, il a été démontré que la "redevance annuelle" revêt en réalité la nature d'un impôt au sens strict du terme.

- (1) La question éminemment délicate de la détermination du champ d'application des décrets pris en matière fiscale par les Communautés française et flamande a donné lieu à un avis du 28 août 1991 de la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (Doc. parl., Chambre, doc. n° 1767/1-90/91, pp. 9 à 13) et à plusieurs autres avis donnés les 16 et 17 juillet 1992 sur des avant-projets de décrets de la Communauté française tendant à l'établissement de diverses taxes dans la seule région de langue française, avis qui ont été abondamment commentés en doctrine.
- Si, sur le plan théorique, la question reste ouverte, elle a, en pratique, perdu une grande partie de son acuité depuis qu'il a été décidé, lors de la quatrième réforme de l'Etat, de ne pas rendre "exécutable" la compétence fiscale propre dont les Communautés sont dotées sur la base de l'article 170, § 2, alinéa 1er, de la Constitution, du moins en ce qui concerne les Communautés française et flamande, et de résoudre autrement le problème du financement de l'enseignement de la Communauté française (sur cette question, voir, notamment, P. Van Orshoven, De fiscale aspecten van de vierde Staatshervorming, Het federale België na de vierde Staatshervorming, Die Keure 1993, pp. 107 à 110 et Ch. Bricman, Les nouveaux mécanismes de financement, rapport aux journées d'études organisées par l'U.L.B. sur les réformes institutionnelles de 1993, n°s 4 à 6).

La conclusion s'impose, dès lors : le critère retenu par les auteurs de l'amendement est discriminatoire.

Le fait générateur de l'impôt pourrait, en revanche, être celui de l'exploitation sur le territoire national d'un réseau de distribution de signaux radiophoniques ou télévisuels.

Il reste à examiner si le produit d'un tel impôt fédéral établi sur cette base pourrait, comme le prévoit l'amendement, être affecté à la promotion de la création d'oeuvres par un accord de coopération conclu en application de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A ce sujet, il est fait référence à l'avis que la section de législation du Conseil d'Etat a donné le 2 février 1994 sur des amendements à un projet de loi "relative au droit d'auteur, aux droits voisins et à la copie privée d'oeuvres sonores et audiovisuelles" (1).

Dans cet avis, le Conseil d'Etat indiquait :

"Il n'est pas interdit à l'autorité fédérale, lorsqu'elle arrête le régime juridique d'un prélèvement institué dans le cadre de ses compétences propres, de prêter son concours à la réalisation de politiques ressortissant aux compétences des Communautés et des Régions : ainsi par exemple, comme en l'espèce, en décidant d'affecter une partie du produit d'un prélèvement à des fins correspondant à des politiques de la compétence des Communautés.

Il serait possible d'atteindre le résultat recherché par les auteurs de l'amendement, - assurer une collaboration entre l'Etat et les Communautés pour régler l'affectation de ressources prévues par l'autorité fédérale à des fins de politique culturelle - par la conclusion d'un accord de coopération, en application de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

On ne perdra, toutefois, pas de vue que la part des recettes affectées à des fins correspondant à des compétences communautaires ne pourrait, par ce biais, être convertie

(1) Doc. Ch. n° 473/27-91/92.

en une partie attribuée d'un produit d'impôts au sens de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions puisque, conformément à l'article 175 de la Constitution, seule une telle loi spéciale peut fixer le système de financement de la Communauté française et de la Communauté flamande, leur Conseil réglant par décret l'affectation de leurs recettes.

Par ailleurs, compte tenu du principe de l'universalité de l'impôt consacré par l'article 174, alinéa 2, de la Constitution, le produit de l'imposition devrait figurer au budget fédéral tant en recettes qu'en dépenses; l'affectation de certaines recettes à des dépenses déterminées, par dérogation à la règle selon laquelle l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses, ne pourrait résulter que d'une intervention législative (1).

Il s'ensuit qu'aucun accord de coopération ayant cet objet ne pourrait être conclu sans que l'Etat y soit associé, de telle manière qu'il demeurerait libre de n'attacher aux recettes visées aucune affectation particulière, tout comme le législateur fédéral le resterait de les affecter à certaines dépenses qu'il déterminerait seul, sans conclure aucun accord de coopération.

Il en résulte également qu'un éventuel accord de coopération tendant à l'affectation de ces recettes n'aurait d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du législateur fédéral, conformément à l'article 92bis, § 1er, alinéa 2 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, puisqu'aussi bien il porterait sur une matière devant être réglée par la loi.

La disposition proposée n'aurait donc, sur ce point, d'effet proprement contraignant que dans la mesure où, à supposer que le Gouvernement fédéral souhaite voir affecter le produit de l'impôt au règlement de certaines

(1) Le principe de la non-affectation des recettes est énoncé à l'article 3 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ; leur article 45 permet de déroger à cette disposition par la création de fonds budgétaires.

dépenses particulières et qu'il renonce, en outre, à déposer un projet de loi tendant à son affectation à d'autres dépenses que celles visées par l'amendement, il devrait conclure un accord de coopération.

Mais, suivant l'amendement, cet accord aurait pour objet précis l'affectation du produit de la "redevance" à "la promotion de la création d'oeuvres". Or, une telle affectation, ainsi définie, limiterait exagérément l'autonomie des Communautés en matière culturelle, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans l'avis qu'il a donné le 23 février 1994 sur des amendements au projet de loi "relatif au droit d'auteur, aux droits voisins et à la copie privée d'oeuvres sonores et audiovisuelles" et auquel il est renvoyé (1).

(1) Doc. Ch. n° 473/30 - 91/92.

Het amendement dat thans om advies aan de afdeling wetgeving wordt voorgelegd, beoogt voor te schrijven dat voor de vergunning om op een deel van het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad een radio- of televisiedistributienet te exploiteren een jaarlijkse heffing moet worden betaald waarvan het bedrag berekend wordt naar verhouding van het aantal aangeslotenen en waarvan de opbrengst kan worden gebruikt ter aanmoediging van de schepping van werken op grond van een samenwerkingsakkoord gesloten overeenkomstig artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In dit amendement staat voorts te lezen dat de Koning de wijze bepaalt waarop het bedrag van de heffing wordt vastgesteld, alsook de wijze van inning en de procedures inzake bezwaar, rechtsvervolging en invordering.

Dit amendement is samen met nog andere amendementen door de heer SIMONS ingediend bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers, als gevolg van het advies dat de afdeling wetgeving op 15 februari 1993 verstrekt heeft omtrent de oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet betreffende de in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest gevestigde netten voor distributie van radio-omroepuitzendingen (1); alle amendementen beogen rekening te houden met de in het advies gemaakte opmerkingen.

Volgens die amendementen zou het voorstel van wet uitsluitend van toepassing zijn op de in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde netten voor distributie van radio- of televisie-omroepuitzendingen die wegens hun activiteiten niet kunnen worden beschouwd als behorende tot de ene of de andere Gemeenschap (geamendeerde artikel 1bis). Voor de exploitatie van die netten is een vergunning vereist die wordt afgegeven door de bevoegde federale minister. Die vergunning kan alleen worden toegekend aan de natuurlijke personen die in een Lid-Staat van de Europese Unie hun woonplaats hebben, of aan de rechtspersonen waarvan de zetel

(1) Gedr. st. Kamer nr. 447/2-91/92 (B.Z.).

en de bedrijfszetel aldaar gevestigd zijn (geamendeerde artikelen 2 en 3). De vergunning wordt hun toegekend voor een gebied dat beperkt blijft tot een deel van een gemeente, een gemeente of een groep aangrenzende gemeenten van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (geamendeerde artikel 4). Voor die exploitatievergunning moet een jaarlijkse heffing worden betaald (geamendeerde artikel 5).

Omtrent het om advies aan de afdeling wetgeving voorgelegde amendement rijzen verscheidene vragen; de belangrijkste vraag is of de federale Staat bevoegd is om zulk een "jaarlijkse heffing" in te voeren.

Het antwoord op die vraag veronderstelt evenwel dat vooraf het vraagstuk inzake de aard van die heffing wordt opgelost. Betreft het naar luid van de Franse lezing van het amendement werkelijk een "redevance" in de technische betekenis van het woord, of is het in feite een belasting ?

Het onderscheid tussen "redevance" en "impôt" steunt immers op drie criteria :

- 1° de "redevance" moet de onmiddellijke tegenprestatie zijn voor een dienst en moet in verhouding staan tot de kostprijs ervan;
- 2° zij moet de tegenprestatie zijn voor een dienst die speciaal wordt verstrekt aan degene die de "redevance" verschuldigd is, doch niet aan de gemeenschap in haar geheel;
- 3° zij moet de tegenprestatie zijn voor een dienst waarop vrijwillig een beroep is gedaan (1).

In het onderhavige geval is de voorgenomen jaarlijkse heffing bij nader onderzoek echter geen onmiddellijke tegenprestatie voor een dienst die de overheid verstrekt aan de gemeenschap of aan degene die de heffing

(1) Dit criterium is beslissend. Voor een concreet voorbeeld, zie inzonderheid het advies van de afdeling wetgeving over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "over de bescherming en de exploitatie van water dat tot drinkbaar water kan worden verwerkt", gedr. st. CRW nr. 151/1 (1989-1990).

verschuldigd is; integendeel, zij is veeleer een belasting op de activiteit die bestaat in de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een distributienet in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, een activiteit waarvoor de overheid vooraf haar toestemming moet verlenen. Derhalve behoort niet te worden verwezen naar het bepaalde in artikel 173 van de Grondwet, doch wel naar de artikelen 170, § 1, 171 en 172, die betrekking hebben op de belastingen (1).

Overeenkomstig de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet kan alleen de wetgever de bestanddelen vaststellen op grond waarvan de belastingschuld die van de belastingplichtigen kan worden geëist, wordt bepaald.

Die bevoegdheid kan derhalve niet aan de Koning worden gedelegeerd, zodat de voorgestelde tekst in ieder geval behoort te worden aangevuld, waarbij de voorwaarden en de nadere regels inzake de belastingverplichting worden vastgelegd, alsook de wijze waarop ze wordt geheven en de eventuele vrijstellingen of verminderingen van belasting.

Aangezien aldus is aangetoond dat het hier om een belasting gaat, rijst opnieuw de oorspronkelijke vraag : is de federale Staat bevoegd om een dergelijke belasting in te voeren ?

Ter herinnering : bij de huidige stand van de Grondwet beschikken de federale Staat en de deelentiteiten elk over een eigen fiscale bevoegdheid waarvan de uitoefening onafhankelijk is van de uitoefening van hun respectieve materiële bevoegdheden. Zo kan de federale Staat zijn bevoegdheid niet alleen uitoefenen in aangelegenheden waarvoor hij materieel bevoegd is, maar tevens in

(1) Zie in het arrest van het Arbitragehof nr. 32/91 dd. 14 november 1991 (Belgisch Staatsblad van 28 november 1991) de considerans 5.B.1.4., waarin er bovendien op gewezen wordt dat het feit dat de opbrengst van de heffing bestemd wordt voor duidelijk omschreven uitgaven, geenszins de juridische aard ervan verandert; zie ook R. ANDERSEN, "La notion de "redevances", spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution" in Liber amicorum KRINGS, Story-Scientia, 1991, blz. 949.

aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de deel-entiteiten vallen.

De federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten hebben, op fiscaal gebied, een autonomie die totaal is wat de eerste betreft en die, wat de deelentiteiten betreft, door de wil van de Grondwetgever bij federale wet kan worden beperkt.

De belastingen, ongeacht of het federale belastingen, gewestelijke belastingen of gemeenschapsbelastingen zijn, kunnen alleen door een wetgevende handeling worden ingevoerd, op grond van het grondwettelijk principe dat voor een belasting de instemming van de volksvertegenwoordiging noodzakelijk is. Aangezien het hier om een federale belasting gaat, kan die alleen maar door een wet worden ingevoerd. Zoals iedere federale wet, is ook de fiscale wet door haar aard op het gehele Belgische grondgebied toepasselijk en het bindend karakter ervan is niet territoriaal beperkt.

Daaruit volgt dat niets eraan in de weg staat dat de federale wetgever, met toepassing van de zojuist vermelde principes, een belasting invoert waarvan het feit dat er aanleiding toe geeft, de exploitatie van een radio- of televisiedistributienet zou zijn, ongeacht de plaats ervan.

De invoering van een zodanige belasting zou, krachtens artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet (1) en van artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 die, uitgevaardigd met toepassing van de voormelde grondwettelijke bepaling, het beginsel "non bis in idem" be-

(1) Volgens het Arbitragehof "(kent) artikel 110, § 2, tweede lid, (lees "artikel 170, § 2, tweede lid") van de Grondwet (...) aan de nationale (lees "federale") wetgever de bevoegdheid toe om met betrekking tot de fiscale bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten uitzonderingen "waarvan de noodzakelijkheid blijkt" te bepalen. De nationale (lees "federale") wetgever vermag derhalve te bepalen welke belastingen door de Gemeenschappen en de Gewesten niet mogen worden geheven; hij kan ook een door een Gemeenschap of een Gewest ingestelde belasting afschaffen of beperken, indien daartoe "de noodzakelijkheid blijkt" (Arbitragehof, arresten nrs 47 en 57 van 25 februari en 2 juni 1988).

krachtigt, bijgevolg verhinderen dat de Gemeenschappen, in de uitoefening van hun eigen fiscale bevoegdheid waarvan artikel 170, § 2, eerste lid, van de Grondwet het principe vastlegt, een soortgelijke belasting kunnen instellen.

Is de federale wetgever, die bevoegd is om een belasting in te voeren ten laste van de exploitanten van een radio- of televisiedistributienet op het Rijksgrondgebied, ook bevoegd om een zodanige belasting in te voeren die alleen ten laste valt van exploitanten van netten die zich bevinden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die, gelet op hun activiteiten, niet kunnen worden geacht de uitsluitend tot de ene of de andere Gemeenschap te behoren ?

Dit levert een bezwaar op. Zou een dergelijke beperking niet indruisen tegen de grondwettelijke regels van gelijkheid van alle Belgen en van niet-discriminatie, waarvan het beginsel van de fiscale gelijkheid maar een bijzondere toepassing is ?

De vaste rechtspraak van het Arbitragehof bepaalt :

"De grondwettelijke regels van de gelijkheid der Belgen voor de wet en van de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel en van de aard van de in het geding zijnde beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel".

De categorie van belastingplichtigen ten laste van wie het amendement een "jaarlijkse heffing" wil instellen vormt weliswaar een objectief gegeven; zij is het gevolg van de onderliggende bedoeling om op de uitoefening, door de federale Staat, van zijn fiscale bevoegdheid de grondwettelijke beperkingen te stellen van zijn materiële bevoegdheid op het gebied van de audiovisuele middelen. Zulk een criterium lijkt echter niet ter zake doend precies omdat, zoals hierboven reeds is gezegd, er geen enkel verband

bestaat tussen de uitoefening van de fiscale bevoegdheid en de uitoefening van de materiële bevoegdheden en aangezien de fiscale bevoegdheid van de federale overheid niet territoriaal gezien beperkt is (1).

Daarbij komt dat de situatie des te discriminerender zou zijn daar de uitoefening, door de Franse en de Vlaamse Gemeenschap van hun eigen fiscale bevoegdheid in de praktijk haast onoverkomelijke problemen zou meebrengen, zodat de exploitanten van distributienetten op wie het voorstel van wet van toepassing zou zijn, wel eens de enigen zouden kunnen zijn wier activiteiten aan de belasting onderworpen zouden zijn (2).

De gevolgtrekking is derhalve dat het door de indieners van het amendement gekozen criterium discriminerend is.

Het feit dat aanleiding geeft tot de belasting zou echter de exploitatie, op het Rijksgrondgebied, van een net

-
- (1) Er dient aan te worden herinnerd dat het hier niet gaat om een "jaarlijkse heffing" waarvan zou vaststaan dat zij de onmiddellijke tegenprestatie vormt voor een individuele dienst die door de federale Staat wordt betoond aan de exploitanten van op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde netten voor de distributie van radio- of televisiesignalen die, wegens hun activiteiten, niet kunnen worden beschouwd als uitsluitend behorende tot de ene of de andere Gemeenschap, een dienst waarvan zowel de exploitanten van op hetzelfde grondgebied gevestigde netten die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend behorende tot de ene of de andere Gemeenschap, gesteld dat die bestaan, als de exploitanten van buiten dat grondgebied gevestigde netten, verstoken blijven. Er is immers aangetoond dat de "jaarlijkse heffing" in werkelijkheid een belasting in de strikte zin van het woord is.
-
- (2) Inzake de vaststelling van de werkingssfeer van de decreten die op fiscaal gebied uitgevaardigd worden door de Franse en de Vlaamse Gemeenschap, een bij uitstek kiese aangelegenheid, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State op 28 augustus 1991 een advies gegeven over een voorontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (Gedr. st., Kamer, st. nr. 1767/1-90/91, blz. 9 tot 13) en verscheidene andere adviezen op 16 en 17 juli 1992(...)

voor de distributie van radio- of televisiesignalen kunnen zijn.

Er moet nog worden nagegaan of de opbrengst van zulk een federale belasting die op zulk een basis ingevoerd wordt, zoals het amendement bepaalt, zou kunnen worden aangewend ter aanmoediging van de schepping van werken op grond van een samenwerkingsakkoord gesloten met toepassing van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In dat verband wordt verwezen naar het advies dat de Raad van State op 2 februari 1994 heeft gegeven over amendementen op een ontwerp van wet "betreffende het auteursrecht, de naburige rechten en het kopiëren voor eigen gebruik van geluids- en audiovisuele werken" (1).

In dat advies heeft de Raad van State het volgende gesteld :

"Wanneer de federale overheid bepaalt welke rechtsregels van toepassing zijn op een heffing die wordt ingevoerd in het kader van haar eigen bevoegdheden, is het haar weliswaar niet verboden haar medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van een beleid waarvoor de Gemeenschappen en de Gewesten

over voorontwerpen van decreten van de Franse Gemeenschap tot invoering van verscheidene heffingen in het Franstalige gebied alleen, adviezen die in de rechtsleer uitvoerig zijn becommentarieerd.

Hoewel de vraag theoretisch gezien open blijft, heeft ze in de praktijk veel aan belang ingeboet sinds er, tijdens de vierde Staatshervorming, besloten is de eigen fiscale bevoegdheid waarover de Gemeenschappen beschikken op basis van artikel 170, § 2, eerste lid, van de Grondwet, niet "uitvoerbaar" te maken, ten minste wat de Franse en de Vlaamse Gemeenschap betreft, en het probleem van de financiering van het onderwijs van de Franse Gemeenschap anderszins op te lossen (zie in dat verband onder andere, P. Van Orshoven, De fiscale aspecten van de vierde Staatshervorming, Het federale België na de vierde Staatshervorming, Die Keure 1993, blz. 107 tot 110 en Ch. Bricman, Les nouveaux mécanismes de financement, rapport aux journées d'études organisées par L' U.L.B. sur les réformes institutionnelles de 1993, nrs. 4 tot 6).

(1) Gedr. St. Kamer, nr. 473/27-91/92.

bevoegd zijn, bijvoorbeeld door zoals in het onderhavige geval te beslissen een gedeelte van de opbrengst van een heffing te bestemmen voor doeleinden die overeenstemmen met een beleid waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn.

Het door de indieners van het amendement beoogde doel, te weten de totstandkoming van samenwerking tussen de Staat en de Gemeenschappen om de bestemming te regelen van middelen die de federale overheid aan het cultuurbeleid toewijst, kan worden bereikt door het sluiten van een samenwerkingsakkoord, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat het deel van de ontvangsten dat bestemd wordt voor doeleinden die overeenstemmen met bevoegdheden van de Gemeenschappen op die manier niet mag worden omgezet in een toegewezen gedeelte van een belastingsopbrengst in de zin van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, aangezien overeenkomstig artikel 175 van de Grondwet alleen een dergelijke bijzondere wet het financieringsstelsel voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap kan vaststellen, terwijl de Raden van die Gemeenschappen de bestemming van hun ontvangsten bij decreet regelen.

Bovendien zou, gelet op het beginsel van de universaliteit van de belasting, dat is vasgelegd in artikel 174, tweede lid, van de Grondwet, de opbrengst van de belasting zowel als ontvangsten moeten worden ingeschreven op de federale begroting als geboekt worden als uitgaven; de bestemming van bepaalde ontvangsten voor welbepaalde uitgaven, in afwijking van de regel dat alle ontvangsten worden aangewend voor alle uitgaven, zou slechts het gevolg kunnen zijn van een bemoeiing van de wetgever (1).

Daaruit volgt dat geen enkel samenwerkingsakkoord met dat doel kan worden gesloten zonder dat de Staat erbij

(1) Het beginsel van de niet-bestemming van de ontvangsten wordt geformuleerd in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit; op grond van artikel 45 kan worden afgeweken van die bepaling door de oprichting van begrotingsfondsen.

wordt betrokken, derwijze dat hij vrij zou blijven om aan de bedoelde ontvangsten geen enkele bijzondere bestemming te geven, net zoals de federale wetgever de vrijheid zou behouden om de ontvangsten te bestemmen voor bepaalde uitgaven die hij alleen zou bepalen, zonder enig samenwerkingsakkoord te sluiten.

Een ander gevolg is dat een eventueel samenwerkingsakkoord om aan die ontvangsten een bestemming te geven eerst gevolg zou hebben nadat het de goedkeuring zou hebben gekregen van de federale wetgever, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien het akkoord evenzeer betrekking zou hebben op een aangelegenheid die bij de wet moet worden geregeld.

De voorgestelde bepaling zou bijgevolg, in dat opzicht, alleen specifiek dwingende gevolgen hebben in zoverre, gesteld dat de federale Regering de opbrengst van de belasting wenst te bestemmen voor de regeling van bepaalde bijzondere uitgaven en zij bovendien ervan afziet een ontwerp van wet in te dienen dat ertoe strekt de opbrengst te bestemmen voor andere uitgaven dan die welke bedoeld worden in het amendement, zij een samenwerkingsakkoord zou moeten afsluiten.

Maar volgens het amendement zou dat akkoord juist tot doel hebben de opbrengst van de "heffing" te bestemmen voor de "aanmoediging van de schepping van werken". Welnu, een zodanige bestemming, aldus omschreven, zou de autonomie van de Gemeenschappen in culturele aangelegenheden buitensporig beperken, zoals de Raad van State erop gewezen heeft in het advies dat hij op 23 februari 1994 heeft gegeven over amendementen op het ontwerp van wet "betreffende het auteursrecht, de naburige rechten en het kopiëren voor eigen gebruik van geluids- en audiovisuele werken" en waarnaar wordt verwezen (1).

(1) Gedr. St. Kamer, nr. 473/30-91/92.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
P. HANSE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,

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

J. van COMPERNOLLE,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegdgriffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.