

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 2003-2004

30 MAART 2004

ONTWERP VAN ORDONNANTIE

**houdende instemming met
het samenwerkingsakkoord
tussen de Federale Staat en
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met
betrekking tot de instelling van het systeem
van de eenmalige bevrijdende aangifte**

Memorie van toelichting

I. Algemene toelichting

Met als doel het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte toepasselijk te maken op alle belastingen, zowel federale als gewestelijke, en om hun desbetreffende wetgevende initiatieven te harmoniseren, hebben de federale overheid en de gewesten bilaterale samenwerkingsakkoorden gesloten teneinde het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte in te stellen, dit op basis van artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het voorliggende ontwerp van ordonnantie beoogt de instemming met het samenwerkingsakkoord dat tussen de federale overheid en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd gesloten, overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Door dit samenwerkingsakkoord verbinden de federale overheid en het gewest er zich toe bij te dragen tot het succes van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte dat werd ingevoerd bij wet van 31 december 2003.

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 2003-2004

30 MARS 2004

PROJET D'ORDONNANCE

**portant assentiment
à l'accord de coopération entre
l'Etat fédéral et la
Région de Bruxelles-Capitale relatif
à la mise en place d'un système
de déclaration libératoire unique**

Exposé des motifs

I. Exposé général

Dans le but de mettre en place un système de déclaration libératoire unique applicable à tous les impôts, tant fédéraux que régionaux, et pour harmoniser leurs initiatives législatives en la matière, l'autorité fédérale et les régions ont conclu des accords de coopération bilatéraux relatifs à la mise en place d'un système de déclaration libératoire unique, sur la base de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le présent projet d'ordonnance vise à porter assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Par cet accord de coopération, l'autorité fédérale et la région s'engagent à contribuer au succès du système de déclaration libératoire unique instauré par la loi du 31 décembre 2003.

De eenmalige bevrijdende aangifte is een systeem dat als doel heeft natuurlijke personen die niet aan de fiscale administratie aangegeven sommen, kapitalen of roerende waarden bezitten, toe te laten om dit bezit te regulariseren door het spontaan aangeven van dit bezit tussen 1 januari en 31 december 2004.

De aangifte heeft een bevrijdend karakter door de betaling aan de federale overheid van een bijdrage van 6 of 9 % van het kapitaal, afhankelijk van het al dan niet investeren van dit kapitaal.

Onder voorbehoud van de uitzonderingen voorzien in de federale wet, heeft de aangifte en de betaling van de bijdrage tot gevolg dat de aangever bevrijd is van alle ontrokken belastingen, zowel federale als gewestelijke, en van sociale bijdragen betreffende de geregulariseerde sommen, alsook van alle belastingverhogingen, boeten en nalatighedsinteressen.

Door dit akkoord komen de gewesten overeen dat de aangifte en de betaling van de bijdrage een bevrijdend effect hebben ten aanzien van alle gewestelijke belastingen en in het bijzonder ten aanzien van het successierecht verschuldigd op een nalatenschap van een Rijksinwoner.

Dit successierecht is een succesbepalende factor voor de federale wet. Inderdaad, wanneer een federale wet stelt dat een natuurlijk persoon, die sommen, kapitalen of roerende waarden die hij bezit, aangeeft en de erop verschuldigde eenmalige bijdrage betaalt, geacht wordt te hebben voldaan aan zijn fiscale verplichtingen, dan kan zij dit enkel voorzien voor de verplichtingen die voortvloeien uit federale fiscale wetten. Om de doeltreffendheid van het systeem te garanderen moeten aan deze persoon en zijn rechtsvoorgangers op het vlak van de successierechten dezelfde garanties worden geboden.

Het akkoord voorziet uitdrukkelijk in een verdelingsmechanisme van de opbrengst van de eenmalige bijdrage.

Aangezien het, omwille van de aard van het ingestelde systeem, onmogelijk is om te bepalen welke gewestelijke belastingen er worden beoogd door de regularisatieverrichtingen en, a fortiori, om hun opbrengst te lokaliseren, hebben de federale overheid en de gewesten geen andere keuze dan een pragmatisch verdelingsmechanisme overeen te komen.

Deze verdeling is gebaseerd op de opbrengst van het successierecht aangezien dit het essentieel element vormt in de regularisatieverrichtingen die inzake gewestelijke belastingen zullen worden uitgevoerd.

De opmerkingen van de Raad van State omtrent de inhoud en de vorm van het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden niet weerhouden. Dit akkoord, dat de ver-

La déclaration libératoire unique est un système qui a pour but de permettre aux personnes physiques détenant des sommes, des capitaux ou valeurs mobilières qui n'ont pas été déclarés à l'administration fiscale, de régulariser cette détention en déclarant ces avoirs de manière spontanée, entre le 1er janvier et le 31 décembre 2004.

La déclaration présente un caractère libératoire de par le paiement par le déclarant à l'Etat fédéral d'une contribution de 6 ou 9 % du capital selon que les avoirs font ou non l'objet d'un investissement.

Sous réserve des exceptions prévues dans la loi fédérale, la déclaration et le paiement de la contribution ont pour effet de libérer le déclarant de tous impôts, tant fédéraux que régionaux, et cotisations sociales éludés relatifs aux sommes régularisées, ainsi que de toutes majorations, amendes, intérêts de retard.

Par cet accord, les régions conviennent ainsi que la déclaration et le paiement de la contribution auront un effet libératoire à l'égard de tous les impôts régionaux en général, et en particulier, à l'égard des droits de succession d'un habitant du Royaume.

Ce droit de succession constitue, par ailleurs, un facteur de succès pour la loi fédérale. En effet, lorsque la loi fédérale stipule que celui qui déclare des sommes, capitaux ou valeurs mobilières qu'il détient et qui s'acquitte de la contribution y relative est supposé avoir satisfait à l'ensemble de ses obligations fiscales, elle ne peut envisager que ces obligations qui découlent de lois fiscales fédérales. Pour garantir l'efficacité du système, il conviendra encore d'offrir les mêmes garanties à cette personne et à ses auteurs en ce qui concerne le régime applicable aux droits de succession.

L'accord de coopération prévoit expressément le mécanisme de répartition du produit des contributions uniques.

Vu qu'il est impossible, en raison de la nature même du système mis en place, de déterminer quels peuvent être les différents impôts régionaux couverts par les opérations de régularisation qui seront effectuées et, a fortiori, de localiser leur produit, l'autorité fédérale et les régions n'ont eu d'autre choix que de convenir d'un mode de répartition pragmatique.

Cette répartition se base sur le produit des droits de succession car ils constitueront l'élément essentiel des opérations de régularisation qui seront effectuées en matière des impôts régionaux.

Les remarques du Conseil d'Etat sur le contenu et la forme de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas été retenues. Cet accord, qui est la traduction de décisions politiques conve-

taling is van de beleidsbeslissingen die binnen het Overlegcomité van 22 september en van 5 november 2003 werden overeengekomen, strekt er in de eerste plaats toe om te voorzien in een pragmatisch verdelingsmechanisme van de opbrengsten van de eenmalige bijdragen en heeft geen invloed op de fiscale situatie van de burger die heden een eenmalige bevrijdende aangifte overweegt. De tekst die deze fiscale situatie wel regelt en de nodige rechtszekerheid aan de burger biedt, kan, als uitvoering van het genoemde samenwerkingsakkoord, evenwel pas worden goedgekeurd nadat dit samenwerkingsakkoord instemming heeft gekregen bij deze ordonnantie.

II. Commentaar der artikelen

Artikel 1

Deze bepaling vergt geen bijzonder commentaar.

Artikel 2

Dit artikel herneemt de gebruikelijke formule tot goedkeuring van samenwerkingsakkoorden.

De Minister van Financiën en Begroting,

Guy VANHENGEL

nues au sein du Comité de Concertation du 22 septembre et du 5 novembre 2003, vise principalement à prévoir un mécanisme pragmatique de répartition du produit des contributions uniques et n'a aucune incidence sur la situation fiscale du citoyen qui envisage aujourd'hui d'introduire une déclaration libératoire unique. En revanche, le texte qui règle cette situation fiscale et offre ainsi au citoyen la sécurité juridique nécessaire, ne peut cependant, eu égard au fait qu'il constitue l'exécution de l'accord de coopération susnommé, être approuvé qu'après que soit porté assentiment à cet accord de coopération par la présente ordonnance.

II. Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cette disposition n'appelle pas de commentaires particuliers.

Article 2

Cet article reprend la formule usuelle d'assentiment aux accords de coopération.

Le Ministre des Finances et du Budget,

Guy VANHENGEL

**VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE
ONDERWORPEN AAN
HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

**houdende instemming met
het samenwerkingsakkoord
tussen de Federale Staat en
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
met betrekking tot de instelling van het systeem
van de eenmalige bevrijdende aangifte**

DE REGERING,

Op voorstel van de Minister van Financiën en Begroting, na beraadslaging,

BESLUIT :

De Minister van Financiën en Begroting is ermee belast bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het ontwerp van ordonnantie in te dienen, waarvan de tekst hierna volgt :

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de grondwet.

Artikel 2

Het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de instelling van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte, hierbij als bijlage opgenomen, wordt goedgekeurd.

Brussel,

Namens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering,

De Minister van Financiën en Begroting,

Guy VANHENGEL

**AVANT-PROJET D'ORDONNANCE
SOU MIS A L'AVIS
DU CONSEIL D'ETAT**

AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

**portant assentiment
à l'accord de coopération entre
l'Etat fédéral et
la Région de Bruxelles-Capitale relatif
à la mise en place d'un système
de déclaration libératoire unique**

LE GOUVERNEMENT,

Sur proposition du Ministre des Finances et du Budget, après en avoir délibéré,

ARRETE :

Le Ministre des Finances et du Budget est chargé de présenter au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le projet d'ordonnance dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en place d'un système de déclaration libératoire unique, repris en annexe, est approuvé.

Bruxelles, le

Pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Le Ministre des Finances et du Budget,

Guy VANHENGEL

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 22 januari 2004 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ⁽¹⁾, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de instelling van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte », heeft op 12 februari 2004 het volgende advies (nr. 36.439/VR) gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Strekking van het voorontwerp van ordonnantie

Het voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe in te stemmen met een bilateraal samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de instelling van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte.

Uit de stukken die als bijlage bij de adviesaanvraag zijn gevoegd blijkt dat de tekst van dat voorontwerp van ordonnantie samen met een ander voorontwerp van ordonnantie houdende het toepasselijk maken van de gevolgen van de wet van 31 december 2003 houdende invoering van een eenmalige bevrijdende aangifte op de gewestelijke belastingen door de Brusselse hoofdstedelijke regering is goedgekeurd. Het advies over dat voorontwerp (36.438/2) is ook vandaag uitgebracht.

Die twee voorontwerpen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en vormen, zoals te lezen staat in de bijbehorende memories van toelichting, de concrete tenuitvoerlegging van de verbintenis aangegaan door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om

« (...) bij te dragen tot het succes van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte dat werd ingevoerd bij wet van 31 december 2003 ».

In de memories van toelichting wordt er tevens op gewezen dat een federale wet niet kan slaan op gewestelijke belastingen op straffe van schending van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, met als gevolg dat de wet van 31 december 2003 houdende invoering van een eenmalige bevrijdende aangifte alleen geldt voor de federale belastingen.

De gewesten moeten dus optreden om het mechanisme van de eenmalige bevrijdende aangifte uit te breiden tot de gewestelijke belastingen, een uitbreiding die bovendien wordt voorgesteld als een extra waarborg voor het succes van de federale wet.

(1) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 22 janvier 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ⁽¹⁾, sur un avant-projet d'ordonnance « portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en place d'un système de déclaration libératoire unique », a donné le 12 février 2004 l'avis suivant (n^o 36.439/VR) :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Portée de l'avant-projet d'ordonnance

L'avant-projet d'ordonnance tend à porter assentiment à un accord de coopération bilatéral conclu entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en place d'un système de déclaration libératoire unique.

Il ressort des documents annexés à la demande d'avis que le texte de cet avant-projet d'ordonnance a été approuvé par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en même temps qu'un autre avant-projet d'ordonnance rendant applicable aux impôts régionaux les conséquences de la loi du 31 décembre 2003 instaurant une déclaration libératoire unique. L'avis sur cet avant-projet (36.438/2) a également été donné ce jour.

Ces deux avant-projets sont indissolublement liés et concrétisent, comme le rappellent les exposés des motifs les accompagnant, l'engagement pris par la Région de Bruxelles-Capitale de

« (...) contribuer au succès du système de déclaration libératoire unique instauré par la loi du 31 décembre 2003 ».

Il est également précisé dans les exposés des motifs qu'une loi fédérale ne peut, sous peine de violer la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, concerner des impôts régionaux, avec cette conséquence que la loi du 31 décembre 2003 instaurant une déclaration libératoire unique vaut uniquement pour les impôts fédéraux.

Une intervention des régions est dès lors nécessaire pour étendre aux impôts régionaux le mécanisme de la déclaration libératoire unique, extension qui est par ailleurs présentée comme un gage de succès pour la loi fédérale.

(1) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Indien één of meer gewesten op dezelfde wijze zouden beslissen terzake niet regelgevend op te treden, zou het mechanisme van de eenmalige bevrijdende aangifte niet van toepassing zijn op de gewestelijke belastingen die onder de bevoegdheid van dat gewest of die gewesten vallen. Met andere woorden, het mechanisme van de eenmalige bevrijdende aangifte kan alleen maar van toepassing zijn op alle in België verschuldigde belastingen indien, enerzijds, een samenwerkingsakkoord wordt afgesloten tussen de federale Staat en de gewesten en, anderzijds, de daartoe vereiste decreetbepalingen (2) en ordonnantiebepalingen worden uitgevaardigd.

Om na te gaan of de uitgangspunten waarop de twee voorontwerpen van ordonnantie steunen, gegrond zijn, dient in de eerste plaats de werkingssfeer van de wet van 31 december 2003 houdende invoering van een eenmalige bevrijdende aangifte nog eens uiteengezet te worden.

II. Wordingsgeschiedenis van de wet van 31 december 2003 houdende invoering van een eenmalige bevrijdende aangifte (hierna « de wet van 31 december 2003 » genoemd)

1. Het voorontwerp van wet dat voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State was voorgelegd bevatte bepalingen die uitdrukkelijk betrekking hadden op de successierechten.

De Raad van State, verenigde kamers, had bijgevolg in zijn advies 35.936/2/VR van 9 oktober 2003 aanbevolen dat vooraf een samenwerkingsakkoord zou worden gesloten tussen de federale regering en de gewestregeringen. De Raad van State had in dat verband het volgende gesteld :

« Zulk een akkoord zou het voordeel bieden dat er eenheid gebracht zou worden in de regeling die van toepassing is op de eenmalige bevrijdende aangifte en de uitwerking ervan. Dat akkoord lijkt overigens ook noodzakelijk om het mechanisme vast te leggen voor de verdeling van de belastingmiddelen voortgebracht door de eenmalige bevrijdende aangiften en dit zowel tussen de Staat en de gewesten als onder de gewesten onderling.

In dat verband zou er in het samenwerkingsakkoord voor moeten worden gezorgd dat de concrete nadere regels van het mechanisme voor de verdeling van de belastingmiddelen voortgebracht door de eenmalige bevrijdende aangiften kunnen samengaan met de bepalingen van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 wat inzonderheid de bewuste gewestelijke belastingen betreft. In het andere geval zou de medewerking van de bijzondere wetgever noodzakelijk zijn krachtens artikel 177, eerste lid, van de Grondwet. Binnen de korte termijn die hem is toegemeten en in het licht van de gegevens waarover hij beschikt, is de Raad van State niet bij machte te bevestigen dat een wijziging van de bijzondere wet niet vereist is.

(...)

Het samenwerkingsakkoord moet gesloten zijn en de federale wetgever en de drie gewestwetgevers moeten ermee ingestemd hebben, voordat eventueel enig initiatief kan worden genomen om de inhoud van het akkoord, indien nodig, in de wet, de decreten en de ordonnantie om te zetten » (3)

(2) Ook het Waals Gewest heeft de Raad van State om advies verzocht aangaande een voorontwerp van decreet « rendant applicable aux impôts régionaux les conséquences de la loi du 31 décembre 2003 instaurant une déclaration libératoire unique » en een voorontwerp van decreet « portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral et la Région wallonne relatif à la mise en place d'un système de déclaration libératoire unique ».

Het Vlaams Gewest daarentegen heeft tot op heden bij de Raad van State nog geen adviesaanvraag ingediend. Hetzelfde geldt voor de federale Staat wat de samenwerkingsakkoorden betreft.

(3) Gedr. St., Kamer, DOC 51-0353/001, blz. 25.

Si une ou plusieurs régions devaient de même décider de ne pas légiférer en la matière, le mécanisme de la déclaration libératoire unique ne trouverait pas à s'appliquer pour les impôts régionaux qui relèvent de la compétence de cette ou ces régions. En d'autres termes, le mécanisme de la déclaration libératoire unique ne peut trouver à s'appliquer à l'ensemble des impôts dus en Belgique que moyennant, d'une part, la conclusion d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les régions et, d'autre part, l'adoption des dispositions décrétales (2) et ordonnantielles nécessaires à cette fin.

L'examen du bien-fondé des prémisses sur lesquelles reposent les deux avant-projets d'ordonnance nécessite que soit tout d'abord rappelé le champ d'application de la loi du 31 décembre 2003 instaurant une déclaration libératoire unique.

II. Genèse de la loi du 31 décembre 2003 instaurant une déclaration libératoire unique (ci-après dénommée « la loi du 31 décembre 2003 »)

1. L'avant-projet de loi soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat comportait des dispositions qui visaient expressément les droits de succession.

Dans son avis 35.936/2/VR, donné le 9 octobre 2003, le Conseil d'Etat, chambres réunies, avait dès lors préconisé la conclusion préalable d'un accord de coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux. Le Conseil d'Etat avait à cet égard précisé ce qui suit :

« Un pareil accord présenterait l'avantage d'unifier le régime applicable à la déclaration libératoire unique et à ses effets. Il paraît en outre indispensable pour fixer le mécanisme de répartition de la recette fiscale générée par les déclarations libératoires uniques et ce, tant entre l'Etat et les régions qu'entre les régions elles-mêmes.

A cet égard, il conviendra de veiller, dans l'accord de coopération, à ce que les modalités concrètes du mécanisme de répartition de la recette fiscale procurée par les déclarations libératoires uniques puissent se concilier avec les dispositions de la loi spéciale du 16 janvier 1989, précitée, en ce qui concerne notamment les impôts régionaux concernés. A défaut, l'intervention du législateur spécial serait nécessaire en application de l'article 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Dans le bref délai qui lui a été imparti et en fonction des éléments en sa possession, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'affirmer qu'une modification de la loi spéciale n'est pas requise.

(...)

La conclusion de l'accord de coopération et son assentiment par le législateur fédéral et les trois législateurs régionaux devraient nécessairement précéder toute initiative éventuelle tendant à transposer, si nécessaire, le contenu de l'accord dans la loi, les décrets et l'ordonnance » (3)

(2) En ce qui concerne la Région wallonne, le Conseil d'Etat a également été saisi de deux demandes d'avis concernant un avant-projet de décret « rendant applicable aux impôts régionaux les conséquences de la loi du 31 décembre 2003 instaurant une déclaration libératoire unique » et un avant-projet de décret « portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral et la Région wallonne relatif à la mise en place d'un système de déclaration libératoire unique ».

Aucune demande d'avis n'a par contre été adressée à ce jour au Conseil d'Etat par la Région flamande. Il en va de même pour l'Etat fédéral en ce qui concerne les accords de coopération.

(3) Doc. Parl., Chambre, DOC 51-0353/001, p.25.

De Raad van State heeft evenwel opgemerkt dat de steller van het voorontwerp gekozen had voor een andere methode, en aanbevolen dat op zijn minst :

- « – in het dispositief elke verwijzing naar de gewestelijke belastingen (zou worden) geschrapt (...);
- (zou worden) bepaald dat de inwerkingtreding van de wet (werd) uitgesteld tot de inwerkingtreding van de twee decreten en de ordonnantie waarbij deze aangelegenheid geregeld (werd) wat de bevoegdheden van de gewesten betreft, aangezien de eenmalige bevrijdende aangifte die bij het voorontwerp (werd) ingevoerd het niet mogelijk (maakte) vast te stellen welke categorieën van belastingen ontrokken zijn » (4).

2. Als gevolg van dat advies werden in artikel 2, § 2, van het wetsontwerp dat is ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers, de laatste twee streepjes die in het voorontwerp stonden geschrapt, luidens welke de eenmalige bevrijdende aangifte geen uitwerking heeft :

- « – met betrekking tot rechten van successie (...) bij overlijden van een Rijksinwoner die overleden is na 31 december 2002;
- met betrekking tot rechten van successie (...) bij overlijden van een Rijksinwoner die overleden is voor 1 januari 2003 en waarvoor geen tijdige en geldige aangifte van nalatenschap werd ingediend of waarvoor geen uitstel voor het indienen van zulke aangifte werd bekomen » (5)

Het begrip « de in België verschuldigde belasting » in artikel 2, § 1, eerste lid, werd evenwel gehandhaafd.

In de memorie van toelichting stond het volgende :

« (...) met de Gewesten (zal) een samenwerkingsakkoord worden afgesloten. Daar de Gewesten derhalve de nodige wettelijke initiatieven zullen nemen zijn alle verwijzingen naar gewestelijke belastingen uit het ontwerp geschrapt (6);

Met de uitdrukking « wettelijk verplichte aangifte » worden zowel de aangiften inzake inkomstenbelastingen bedoeld als de aangiften inzake BTW, sociale zekerheid, enz (...) » (7).

Tijdens de parlementaire voorbereiding heeft de Minister van Financiën nog het volgende gesteld :

(4) Ibidem, blz. 26.

(5) Die bepalingen staan thans in het samenwerkingsakkoord dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd (aangevuld met bepalingen inzake registratierechten).

(6) Gedr. St., Kamer, 51-0353/001, blz. 4.

(7) Ibidem, blz. 6.

Zie ook, verder in de memorie van toelichting, de toelichtende bespreking, waarin altijd verwezen wordt naar die drie aangelegenheden : inkomstenbelastingen; BTW; sociale zekerheid.

Zie ook : Gedr. St., Kamer, DOC 51-0353/005 (verslag), blz. 5 (verklaring van de minister van Financiën) : « Zijn bedoeling is immers een zo groot mogelijk bedrag aan bijkomende belastingontvangsten binnen te rijden. Om die reden heeft de eenmalige bevrijdende aangifte betrekking op zoveel mogelijk belastingen (roerende voorheffing, personenbelasting en bijhorende sociale zekerheidsbijdragen). Met de gewesten werd op 5 november 2003 in het Overlegcomité een akkoord bereikt, zodat de regeling – na goedkeuring van de daartoe vereiste decreten – ook voor alle gewestelijke belastingen (bvb. erfenisrechten) zal gelden. De eenmalige bevrijdende aangifte zal dus een ruim toepassingsveld hebben. »

Observant toutefois que l'auteur de l'avant-projet avait opté pour une autre méthode, le Conseil d'Etat avait à tout le moins recommandé de :

- « – supprimer dans le dispositif toute référence aux impôts régionaux (...);
- prévoir que l'entrée en vigueur de la loi sera différée jusqu'à celle des deux décrets et de l'ordonnance réglant la matière en ce qui concerne les attributions des régions, la déclaration libératoire unique instaurée par l'avant-projet ne permettant pas d'identifier les catégories d'impôts élundés » (4).

2. A la suite de cet avis, le projet de loi déposé à la Chambre des représentants, tout en maintenant la notion d'« impôt dû en Belgique » à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne comportait plus, dans le paragraphe 2 de l'article 2, les deux derniers tirets qui figuraient dans l'avant-projet et selon lesquels la déclaration libératoire unique ne produit pas d'effet :

- « – en ce qui concerne les droits de succession ... d'un habitant du royaume décédé après le 31 décembre 2002;
- en ce qui concerne les droits de succession ... d'un habitant du royaume décédé avant le 1^{er} janvier 2003 et pour lequel aucune déclaration de succession valable n'a été introduite ou par laquelle aucun délai supplémentaire n'a été obtenu pour l'introduction d'une telle déclaration » (5)

L'exposé des motifs précisait ce qui suit :

« (...) un accord de coopération sera conclu avec les régions. Etant donné que les régions devront dès lors prendre les initiatives législatives nécessaires, les références aux impôts régionaux ont été supprimées du projet (6);

L'expression « déclaration obligatoire selon la loi » vise tant les déclarations concernant les impôts sur les revenus que les déclarations en matière de TVA de sécurité sociale, etc ... » (7).

Lors des débats parlementaires, le Ministre des Finances a encore précisé que :

(4) Ibidem, p.26.

(5) Ces dispositions se retrouvent désormais dans l'accord de coopération soumis à l'avis du Conseil d'Etat (complétées par des mesures en matière de droits d'enregistrement).

(6) Doc. Parl., Chambre, 51-0353/001, p. 4.

(7) Ibidem, p.6.

Voir également, dans la suite de l'exposé des motifs, les commentaires explicatifs qui se réfèrent toujours à ces trois matières : impôts sur les revenus; TVA; sécurité sociale.

Voir aussi : Doc. Parl., Chambre, DOC 51-0353/005 (rapport), p.5 (déclaration du Ministre des Finances) : « L'objectif poursuivi est en effet d'engranger un maximum de recettes fiscales supplémentaires. C'est la raison pour laquelle la déclaration libératoire unique porte sur un maximum d'impôts (précompte mobilier, impôt des personnes physiques et cotisations de sécurité sociale y afférentes). Le 5 novembre 2003, un accord a été conclu avec les régions au sein du Comité de concertation, afin que la réglementation – après approbation des décrets requis à cet effet – s'applique également à tous les impôts régionaux (par exemple les droits de succession). La déclaration libératoire unique bénéficiera donc d'un large champ d'application ».

« De regering heeft met elk gewest een samenwerkingsakkoord gesloten. De ratificatieprocedure voor die akkoorden is thans aan de gang. Met die akkoorden verbinden de gewesten er zich toe het voordeel van de eenmalige bevrijdende aangifte ook te laten gelden voor alle gewestbelastingen. De Staat van zijn kant verbindt er zich toe een deel van de opbrengst van de eenmalige bevrijdende aangifte (75 miljoen euro) door te storten aan de gewesten, zulks volgens de opbrengst van de successierechten gedurende een periode van 10 jaar 1993-2002. Het lijkt er immers op dat vooral successierechten worden ontdoken ⁽⁸⁾. (...) Op de vraag (...) welk gevolg aan het wetsontwerp zal worden gegeven zo een van de gewesten daarmee niet akkoord zou gaan, antwoordt de minister dat met de gewesten in het overlegcomité een akkoord werd gesloten. Het komt de gewesten toe om, volkomen autonoom, de vereiste decretale maatregelen te nemen. Hoe de door de gewesten genomen beslissing ook mag uitvallen, de regularisatie-operatie zal op federaal vlak haar beslag krijgen ⁽⁹⁾. (...) (er) dient (...) rekening mee te worden gehouden dat het advies van de Raad van State betrekking heeft op het voorontwerp. Het is in elk geval de bedoeling een wet uit te vaardigen die uitsluitend betrekking heeft op federale aangelegenheden, zoals door de Raad van State werd gevraagd. Alle elementen die ressorteren onder de bevoegdheid van de gewesten werden bijgevolg weggelaten ⁽¹⁰⁾. (...) Het is duidelijk dat de regering een welbepaalde keuze heeft gemaakt : de uitvaardiging van een wet die alleen op federale bevoegdheden betrekking heeft. Zij heeft alle verwijzingen naar gewestelijke bevoegdheidselementen en gewestelijke belastingen geschrapt zoals door de Raad van State gevraagd « omdat dit strijdig zou zijn met de bedoeling van het voorontwerp » ⁽¹¹⁾. (...) De federale wettekst kan, juridisch technisch, alléén gelding hebben maar de regering geeft er de voorkeur aan dat ook de gewestelijke belastingen worden vrijgesteld : dit veronderstelt uiteraard dat de gewesten zelf eigen maatregelen treffen. Een verdeling van de opbrengst zal bijgevolg alleen de gewesten te beurt vallen die hetzelfde stelsel invoeren en toepassen. Op de vraag hoe dit in de gewesten zal gebeuren verwijst de minister naar de gewestelijke autonomie. Ofwel nemen de verschillende betrokken regeringen een samenwerkingsakkoord aan dat vervolgens bij decreet wordt goedgekeurd, ofwel wordt een decreet op grond van een wetgevend initiatief (...) aangenomen ⁽¹²⁾. (...) Als één gewest niet meedoet aan de operatie, dan is er geen mogelijkheid tot een vrijstelling van de gewestelijke belastingen in dat gewest, en bijgevolg ook geen transfer van ontvangsten ⁽¹³⁾. (...) De ontworpen wet zal, ongeacht de beslissing van het Vlaams Gewest, hoe dan ook kunnen worden toegepast, aangezien ze uitsluitend betrekking heeft op aangelegenheden die onder de bevoegdheid vallen van de federale Staat. Gelijklopend daarmee zullen de deelnemende gewesten een decreet, dan wel een ordonnantie uitvaardigen om de aangelegenheden te regelen waarvoor de gewesten bevoegd zijn. (...) Ingevolge de aarzeling van de Vlaamse gewestelijke overheid heeft ze (de federale regering) beslist de tekst van het samenwerkingsakkoord niet ter bekrachtiging voor te leggen aan het parlement, maar in de plaats daarvan een wetsontwerp op federaal niveau uit te werken. Daarbij biedt ze de gewesten de mogelijkheid de onder hen ressorterende aangelegenheden wettelijk te regelen. (...) de Raad van State beveelt die keuze weliswaar niet aan, maar bekritiseert ze ook niet (...) Louter formeel gezien, ware het ongetwijfeld beter geweest het wetgevend werk te laten volgen op een samenwerkingsakkoord en de goedkeuring ervan door de verschillende betrokken overheidsdiensten, maar voor de rechtszekerheid van de belastingplichtige zijn alleen de wet, de decreten en de ordonnantie van belang ⁽¹⁴⁾. (...) Het onderhavige wetsontwerp slaat op alle federale belastingen ⁽¹⁵⁾. (...) Er werd een akkoord gesloten met de gewesten in het overlegcomité, dat een politieke verdeelsleutel bevat en hun 75 miljoen euro oplevert. Het komt de gewesten toe om de vereiste decretale maatregelen te nemen zodat de EBA-regeling ook op de gewestelijke belastingen van toepassing kan zijn ⁽¹⁶⁾ ».

(8) Gedr. St., Kamer, 51-0353/005, blz. 107.

(9) Ibidem, blz. 111.

(10) Ibidem, blz. 119.

(11) Ibidem, blz. 120.

(12) Ibidem, blz. 121.

(13) Ibidem, blz. 120.

(14) Ibidem, blz. 126 en 127.

(15) Ibidem, blz. 152.

(16) Ibidem, blz. 164.

« Le gouvernement a conclu un accord de coopération avec chacune des régions. La procédure de ratification de ces accords est actuellement en cours. Par ces accords, les régions s'engagent à étendre le bénéfice de la déclaration libératoire unique à l'ensemble des impôts régionaux. L'Etat s'engage quant à lui à verser aux régions une partie du produit de la déclaration libératoire unique (75 millions d'euros) selon une clé de répartition élaborée en fonction du produit des droits de succession pendant la décennie 1993-2002. Les droits de succession sont en effet, selon toutes vraisemblances, ceux qui sont le plus souvent concernés par l'évasion fiscale ⁽⁸⁾. (...) A la question (...) de savoir quel sera le sort réservé au projet de loi dans l'hypothèse où une des régions ne marquait pas son accord, le ministre répond qu'un accord a été conclu avec les régions au sein du Comité de concertation. Il leur appartient en toute autonomie de prendre les mesures décrétales requises. Quelle que soit la décision prise par les régions, l'opération de régularisation se déroulera au niveau fédéral ⁽⁹⁾. (...) il faut tenir compte du fait que l'avis du Conseil d'Etat porte sur l'avant-projet. L'intention est, en tout état de cause, d'édicter une loi qui, comme l'a demandé le Conseil d'Etat, porte exclusivement sur les matières fédérales. Tous les éléments qui relèvent de la compétence des régions seront dès lors supprimés ⁽¹⁰⁾. (...) Il est clair que le gouvernement a fait un choix bien précis : à savoir faire voter une loi qui se rapporte uniquement à des compétences fédérales. Il a supprimé toutes les références aux éléments de compétences régionales et aux impôts régionaux, ainsi que l'avait demandé le Conseil d'Etat parce que ce « serait contraire à l'objet de l'avant-projet ⁽¹¹⁾. (...) D'un point de vue juridique, le texte de loi fédéral peut s'appliquer seul, mais le gouvernement préfère qu'il y ait aussi une exonération des impôts régionaux, ce qui suppose naturellement que les régions prennent elles-mêmes des mesures à cet effet. Par conséquent, seules les régions qui instaurent et appliquent le même régime participeront au partage des recettes. Pour répondre à la question de savoir comment ce processus sera mis en œuvre dans les régions, le ministre renvoie à l'autonomie régionale. Ou les différents gouvernements concernés concluent un accord de coopération, qui sera ensuite approuvé par voie de décret, ou un décret est adopté sur la base d'une initiative législative (...) ⁽¹²⁾. (...) Si une région ne participe pas à l'opération, il n'est pas possible d'accorder une exonération des impôts régionaux dans cette région et il n'est, par conséquent, pas davantage possible d'effectuer un transfert des recettes ⁽¹³⁾. (...) Quelle que soit la décision prise par la Région flamande, la loi en projet pourra néanmoins s'appliquer puisqu'elle porte exclusivement sur des matières de compétence fédérale. Parallèlement, un décret ou une ordonnance sera pris par les régions participantes en vue de régler les matières de compétence régionale (...) Suite aux tergiversations des autorités régionales flamandes, il (le gouvernement fédéral) a décidé de ne pas déposer le texte de l'accord de coopération pour ratification au parlement mais il a opté pour l'élaboration d'un projet de loi au niveau fédéral tout en laissant aux régions la possibilité de légiférer pour les matières qui les concernent (...) ce choix, s'il n'est pas recommandé, n'est pas non plus critiqué par le Conseil d'Etat (...) Sur un plan purement formel, il aurait sans doute été préférable de faire précéder le travail législatif par la conclusion d'un accord de coopération et son assentiment par les divers pouvoirs concernés mais, en termes de sécurité juridique pour le contribuable, seuls la loi, les décrets et l'ordonnance comptent ⁽¹⁴⁾. (...) Le projet de loi à l'examen porte sur l'ensemble de la fiscalité fédérale ⁽¹⁵⁾. (...) Un accord a été conclu avec les régions au sein du comité de concertation, accord prévoyant une clé de répartition et leur apportant 75 millions d'euros. Il appartient aux régions de prendre les mesures décrétales nécessaires afin que le régime de la DLU puisse également s'appliquer aux impôts régionaux ⁽¹⁶⁾ ».

(8) Doc. Parl., Chambre, 51-0353/005, p. 107.

(9) Ibidem, p. 111.

(10) Ibidem, p. 119.

(11) Ibidem, p. 120.

(12) Ibidem, p. 121.

(13) Ibidem, p. 120.

(14) Ibidem, pp. 126 et 127.

(15) Ibidem, p. 152.

(16) Ibidem, p. 164.

3. De Raad van State, bij wie een nieuwe adviesaanvraag was ingediend met betrekking tot verscheidene amendementen op het ontwerp dat door de regering bij de Kamer van volksvertegenwoordigers was ingediend, heeft in zijn advies 36.267/2, uitgebracht op 17 december 2003 ⁽¹⁷⁾ over de artikelen nrs 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 en 10 van het ontwerp van wet houdende invoering van een eenmalige bevrijdende aangifte en de amendementen nrs 50, 51, 52, 53, 54, 55 en 56, opgemerkt dat de regering in het wetsontwerp dat ze had ingediend het voorstel dat de Raad van State in zijn eerste advies had gedaan, slechts zeer gedeeltelijk gevolgd had :

« (...) in paragraaf 1, eerste lid, van datzelfde artikel wordt evenwel nog steeds op algemene wijze verwezen naar (...) die sommen, kapitalen of roerende waarden ... die niet ... in een in België wettelijk verplichte ... aangifte werden vermeld of waarop de in België verschuldigde belasting niet werd geheven ».

De aangifte in de successierechten is een « in België wettelijk verplichte aangifte » en de successierechten zijn een « in België verschuldigde belasting ».

De wijziging die in artikel 2, § 2, is aangebracht, betekent dus niet dat dit ontwerp niet langer afbreuk doet aan de bevoegdheid van de gewesten. De tekst van paragraaf 1, eerste lid, dient te worden aangepast opdat de aangelegenheid van de successierechten expliciet uitgesloten wordt. »

4. De bepalingen van het wetsontwerp zijn evenwel niet aangepast in de door de Raad van State aangegeven zin ⁽¹⁸⁾. Er is immers opnieuw duidelijk uiteengezet dat de ontworpen bepalingen alleen van toepassing konden zijn op federale belastingen tenzij de gewesten zouden beslissen om op hun beurt terzake wetgevend op te treden ⁽¹⁹⁾.

Naar het idee van de federale wetgever is de wet van 31 december 2003 dus bedoeld om vanaf 1 januari 2004 van toepassing te zijn en zulks

(17) Gedr. St., Kamer, 51-0353/008, blz. 5.

(18) Voorts behoort te worden opgemerkt dat in artikel 7 van de wet van 31 december 2003 de verwijzing naar de artikelen 133 en 133bis van het Wetboek der successierechten en naar de artikelen 206 en 206bis van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten behouden is. De Raad van State heeft in zijn voormelde advies 35.936/2/VR ook naar dat artikel verwezen toen hij besloten heeft dat de federale wetgever zijn voormelde bevoegdheid te buiten ging (Gedr. St., Kamer, Doc. 51-0353/001, blz. 24). In tegenstelling tot hetgeen tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 31 december 2003 is gesteld (Gedr. St., Kamer, Doc. 51-0353/005, blz. 190), kunnen de bepalingen van de bijzondere financieringswet aldus geïnterpreteerd worden dat de gewesten inzake de gewestelijke belastingen een algemene bevoegdheid bezitten onder voorbehoud van bevoegdheidsbeperkingen ten gunste van de Federale Staat inzake het bepalen van het belastingobject en inzake het vaststellen, zolang hij zorgt voor de dienst van de belastingen in kwestie, van de procedureregels die daarop betrekking hebben. Daaruit volgt dan ook dat het gewest op grond van zijn bevoegdheid qua heffingsgrondslag, aanslagvoeten en vrijstellingen het strafrechtelijk stelsel kan wijzigen dat van toepassing is op de gewestelijke belastingen, wat een aangelegenheid is waarvoor de Federale Staat in de regel niet meer bevoegd is. Zie in deze zin advies 34.439/2, dat op 18 december 2002 gegeven is over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Waalse Gewestraad d.d. 27 maart 2003 waarbij beslist wordt de Dienst Kijk- en Luistergeld, bedoeld in artikel 3, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, te verzorgen en tot wijziging van de wet van 13 juli 1987 betreffende het kijk- en luistergeld (Gedr. St., Waalse Gewestraad 2002/2003, nr. 473, blz. 15-20).

(19) Integraal Verslag, Kamer, CRIV 51 PLEN 041, blz. 31 tot 33; Gedr. St., Senaat, gewone zitting 2003-2004, nr. 3-427/3, blz. 2 en 37; Handelingen Senaat, 19 december 2003, 3-34, blz. 25.

3. Saisi d'une nouvelle demande d'avis sur divers amendements au projet déposé par le gouvernement à la Chambre des représentants, le Conseil d'Etat a observé, dans son avis 36.267/2, donné le 17 décembre 2003 ⁽¹⁷⁾, sur les articles nos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 du projet de loi instaurant une déclaration libératoire unique et les amendements nos 50, 51, 52, 53, 54, 55 et 56, que le projet de loi déposé par le gouvernement n'avait que très partiellement suivi la suggestion formulée par le Conseil d'Etat dans son premier avis :

« (...) le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même article vise encore, de manière générale, les « (...) sommes, capitaux ou valeurs mobilières qui n'ont pas été repris dans une déclaration obligatoire selon la loi en Belgique ou sur lesquels l'impôt dû en Belgique n'a pas été prélevé ».

La déclaration aux droits de succession est une « déclaration obligatoire selon la loi en Belgique » et les droits de succession constituent un « impôt dû en Belgique ».

La modification apportée au paragraphe 2 de l'article 2 ne remédie donc pas à l'empiètement de l'avant-projet sur la compétence des régions. Le texte du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, doit être amendé pour exclure explicitement la matière des droits de succession. »

4. Les dispositions du projet de loi n'ont cependant pas été adaptées dans le sens indiqué par le Conseil d'Etat ⁽¹⁸⁾. En effet, il a à nouveau été clairement exposé que les dispositions en projet n'étaient susceptibles de s'appliquer qu'à des impôts fédéraux, sauf si les régions décidaient à leur tour de légiférer en la matière ⁽¹⁹⁾.

Dans l'esprit du législateur fédéral, la loi du 31 décembre 2003 a donc vocation à s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2004 et ce, même si aucune

(17) Doc. Parl., Chambre, 51-0353/008, p. 5.

(18) On observera également que l'article 7 de la loi du 31 décembre 2003 a maintenu le renvoi aux articles 133 et 133bis du Code des droits de succession de même qu'aux articles 206 et 206bis du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. Cet article avait également été visé par le Conseil d'Etat dans son avis 35.936/2/VR, précité, lorsqu'il avait conclu à l'excès de compétence du législateur fédéral (Doc. Parl., Chambre, DOC 51-0353/001, p. 24). Contrairement à ce qui a été affirmé lors des travaux préparatoires de la loi du 31 décembre 2003 (Doc. Parl., Chambre, DOC 51-0353/005, p. 190), les dispositions de la loi spéciale de financement peuvent être interprétées en ce sens que les régions ont une compétence générale en ce qui concerne les impôts régionaux, sous la réserve des restrictions de compétence en faveur de l'Etat fédéral sur la définition de la matière imposable et sur la fixation, tant qu'il assure le service des impôts concernés, des règles de procédures y relatives. Il s'en suit dès lors que la compétence de la région en terme de base d'imposition, de taux et d'exonération permet à cette dernière de modifier le régime pénal applicable aux impôts régionaux, matière pour laquelle l'Etat fédéral n'est, en règle, plus compétent. Voir en ce sens l'avis 34.439/2, donné le 18 décembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret du Conseil régional wallon du 27 mars 2003 décidant d'assurer le service de la redevance radio et télévision visée à l'article 3, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et modifiant la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision (Doc. CRW. 2002/2003, n° 473, pp. 15-20).

(19) CRI, Chambre, CRIV 51 PLEN 041, pp. 31 à 33 ; Doc. Parl., Sénat, s.o. 2003-2004, n° 3-427/3, pp. 2 et 37 ; Annales Sénat, 19 décembre 2003, 3-34, p. 25.

zelfs als geen enkel gewest terzake wetgevend optreedt. Als geen enkel gewest dat doet, zouden de gevolgen van deze wet evenwel niet uitgebreid worden tot de gewestelijke belastingen. Als een of meer gewesten terzake wetgevend zouden optreden naar aanleiding van een samenwerkingsakkoord dat met de Federale Staat gesloten wordt, zouden de gevolgen van de wet uitgebreid worden tot de gewestelijke belastingen die onder de bevoegdheid van die gewesten vallen.

5. Het is in het licht van de aldus door de federale wetgever bepaalde werkingssfeer van de wet van 31 december 2003 dat dit advies wordt gegeven.

III. Het werken met bilaterale samenwerkingsakkoorden

In plaats van te werken met één enkel samenwerkingsakkoord dat op dezelfde datum in werking zou treden voor de onderscheiden betrokken gewesten, zoals de Raad van State in zijn voormelde advies 35.936/2/VR had voorgesteld, is ervoor geopteerd om drie bilaterale samenwerkingsakkoorden te sluiten die in principe identiek zijn, maar waarbij telkens slechts één gewest betrokken is en die op verschillende datums in werking kunnen treden.

De problemen inzake rechtsonzekerheid of zelfs inzake ongelijke behandeling van de belastingplichtigen ten aanzien van het mechanisme van de eenmalige bevrijdende aangifte waarop de Raad van State reeds de aandacht heeft gevestigd in zijn voormelde adviezen 35.936/2/VR en 36.267/2, vergroten nog doordat die methode wordt aangewend.

De bepalingen van een akkoord tussen de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn immers niet bedoeld om verbindend te zijn voor de andere gewesten. Artikel 5 van het samenwerkingsakkoord, betreffende het « verdelingsmechanisme van de opbrengst van de eenmalige bijdrage », omvat nochtans bepalingen die nu reeds verbinteniszen voor de andere gewesten bevatten, terwijl die andere gewesten in verband daarmee nog geen samenwerkingsakkoord hebben gesloten of er zelfs geen zullen sluiten. Voorts zouden die bepalingen hoe dan ook moeten worden herzien in geval een gewest zich niet bij de regulariseringsoperatie zou aansluiten en bijgevolg niet betrokken zou worden bij de verdeling van de fiscale ontvangst waartoe de eenmalige bevrijdende aangiften zouden leiden ⁽²⁰⁾.

Daarbij komt dat het mechanisme zelf van de eenmalige bevrijdende aangifte impliceert dat de belastingplichtige die daarvan gebruik wenst te maken één enkele aangifte doet van alle bedragen, kapitalen en roerende waarden waarop hij de eenmalige bijdrage van 6 % of van 9 % wenst te betalen. Samen met de verschillende datums van inwerkingtreding van de onderscheiden bilaterale samenwerkingsakkoorden en van de decreten en van de ordonnantie die uitgevaardigd worden om ervoor te zorgen dat die akkoorden uitgevoerd worden, plaatst dit mechanisme de belastingplichtige voor een moeilijke keuze als alle of een deel van de bedragen die hij wenst aan te geven betrekking hebben op successierechten die verband houden met een gewest dat nog geen samenwerkingsakkoord heeft gesloten : ofwel wacht die belastingplichtige tot zulk een akkoord gesloten is om zijn bevrijdende aangifte in te dienen, maar dan loopt hij het gevaar dat hij op alle of een deel van die bedragen ook de successierechten, boetes, interesten, (...) zal moeten betalen die van hem zullen kunnen worden gevorderd door een gewest dat uiteindelijk geen samenwerkingsakkoord zou hebben gesloten; ofwel vermeldt die belastingplichtige in zijn bevrijdende aangifte alleen de bedragen die geen verband houden met de successierechten, maar dan kan hij zijn aangifte niet meer aanvullen als het gewest dat hij die successierechten betrokken is uiteindelijk toch het samenwerkingsakkoord sluit.

(20) Zie, in deze zin, de voormelde verklaringen (supra, II. 2.) die de Minister van Financiën tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 31 december 2003 heeft afgelegd.

région ne légifère en la matière. Les effets de cette loi ne seraient toutefois pas étendus dans ce cas aux impôts régionaux. Si une ou plusieurs régions venaient à légiférer en la matière, à la suite d'un accord de coopération conclu avec l'Etat fédéral, les effets de la loi seraient alors étendus aux impôts régionaux qui relèvent de la compétence de ces régions.

5. C'est en tenant compte du champ d'application ainsi défini par le législateur fédéral pour la loi du 31 décembre 2003 que le présent avis est donné.

III. Recours au procédé des accords de coopération bilatéraux

Plutôt que de recourir, comme l'avait suggéré le Conseil d'Etat dans son avis 35.936/2/VR, précité, à l'adoption d'un seul accord de coopération qui entrerait en vigueur à la même date pour les diverses régions concernées, il a été opté pour la conclusion de trois accords de coopération bilatéraux en principe identiques, mais impliquant chacune des régions séparément et susceptibles d'entrer en vigueur à des dates différentes.

Le recours à cette méthode a pour effet d'accentuer les problèmes d'insécurité juridique, voire d'inégalité de traitement des contribuables face au mécanisme de la déclaration libératoire unique, sur lesquels le Conseil d'Etat a déjà attiré l'attention dans ses avis 35.936/2/VR et 36.267/2, précités.

Les stipulations d'un accord conclu entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale n'ont en effet pas vocation à engager les autres régions. L'article 5 de l'accord de coopération, relatif « au mécanisme de répartition du produit des contributions uniques », comporte pourtant des dispositions qui sont dès à présent de nature à engager les autres régions, alors que celles-ci n'ont pas encore conclu d'accord de coopération les concernant, voire n'en concluront pas. En outre, ces dispositions devraient en tout état de cause être revues dans l'éventualité où une région ne s'associerait pas à l'opération de régularisation et ne participerait en conséquence pas au partage de la recette fiscale engendrée par les déclarations libératoires uniques ⁽²⁰⁾.

Par ailleurs, le mécanisme même de la déclaration libératoire unique implique que le contribuable qui désire en bénéficier fasse une seule déclaration reprenant l'ensemble des sommes, capitaux ou valeurs mobilières qu'il entend soumettre à la contribution unique de 6 % ou de 9 %. Ce mécanisme, combiné avec les dates d'entrée en vigueur différentes des divers accords de coopération bilatéraux ainsi que des décrets et ordonnances pris pour en assurer l'exécution, place ce contribuable devant un choix difficile si tout ou partie des montants qu'il entend déclarer se rapportent à des droits de succession qui concernent une région qui n'a pas encore conclu d'accord de coopération : soit ce contribuable attend la signature d'un tel accord avant de déposer sa déclaration libératoire, mais il court alors le risque de ne plus pouvoir le faire s'il a dans l'intervalle été l'objet d'actes d'investigations spécifiques au sens de l'article 2, § 2, de la loi du 31 décembre 2003; soit ce contribuable dépose sa déclaration libératoire en mentionnant l'ensemble des montants qu'il entend faire bénéficier de la contribution unique, mais il court alors le risque de devoir payer également, sur tout ou partie de ces montants, les droits de succession, amendes, intérêts, ..., qui pourraient lui être réclamés par une région qui n'aurait finalement pas conclu d'accord de coopération ; soit ce contribuable ne mentionne dans sa déclaration libératoire que les montants qui sont étrangers à la matière des droits de succession, mais il ne peut alors plus compléter sa déclaration si la région concernée par ces droits de succession conclut finalement l'accord de coopération.

(20) Voir, en ce sens, les déclarations précitées (supra, II. 2.) du Ministre des Finances lors des travaux préparatoires de la loi du 31 décembre 2003.

Zulk een situatie leidt onvermijdelijk tot problemen in het licht van de gelijke behandeling van de belastingplichtigen, al was het maar alleen uit het federale oogpunt van de eenmalige bevrijdende aangifte.

Kortom, het zou beter geweest zijn één alomvattend samenwerkingsakkoord te sluiten, waarbij alle gewesten partij zouden zijn die aan het mechanisme van de eenmalige bevrijdende aangifte wensen deel te nemen, dan dit systeem van « bilaterale » samenwerkingsakkoorden te hanteren ⁽²¹⁾.

IV. Bepaling van het bedrag van de fiscale ontvangst die voortvloeit uit de eenmalige bevrijdende aangiften en de regels voor de verdeling ervan tussen de Federale Staat en de gewesten (Titel III van het samenwerkingsakkoord)

1. Uit het mechanisme zelf van de eenmalige bevrijdende aangifte volgt dat de eenmalige bijdrage van 6 % of 9 % voor de Federale Staat en de gewesten die een samenwerkingsakkoord zullen hebben gesloten, voor het aanslagjaar 2004 een hybride fiscale ontvangst zal vormen, aangezien die ontvangst zowel federale als gewestelijke belastingen dekt.

Doordat het niet verplicht is de aard aan te geven van de bedragen die in de eenmalige bevrijdende aangifte worden vermeld en door de anonimiteit waarmee die aangiften gepaard gaan ⁽²²⁾, wordt bij artikel 5 van het samenwerkingsakkoord een mechanisme sui generis ingesteld inzake de verdeling van de opbrengst van de eenmalige bijdragen tussen de Federale Staat en de gewesten. In dat artikel wordt in de eerste plaats bepaald dat uit de opbrengst van de eenmalige bijdragen ten gevolge van eenmalige bevrijdende aangiften een bedrag van 75 miljoen euro aan de gewesten zal worden toegekend en wordt vervolgens gepreciseerd dat dit bedrag over de gewesten zal worden verdeeld op basis van de opbrengst van de successierechten gedurende de tienjarige periode 1993-2002. In de memorie van toelichting van het voorontwerp van ordonnantie staat in verband daarmee het volgende vermeld :

« Aangezien het, omwille van de aard van het ingestelde systeem, onmogelijk is om te bepalen welke gewestelijke belastingen er worden beoogd door de regularisatieverrichtingen en, a fortiori, om hun opbrengst te lokaliseren, hebben de federale overheid en de gewesten geen andere keuze dan een pragmatisch verdelingsmechanisme overeen te komen. Deze verdeling is gebaseerd op de opbrengst van het successierecht aangezien dit het essentieel element vormt in de regularisatieverrichtingen die inzake gewestelijke belastingen zullen worden uitgevoerd » ⁽²³⁾.

In artikel 177, eerste lid, van de Grondwet, waarop de Raad van State reeds de aandacht heeft gevestigd in zijn voormelde advies

Une telle situation n'est pas sans poser problème au regard de l'égalité de traitement des contribuables, fût-ce sous le seul aspect fédéral de la déclaration libératoire unique.

En conclusion, l'adoption d'un accord global de coopération, auquel seraient parties toutes les régions qui entendent participer au mécanisme de la déclaration libératoire unique, aurait été préférable au système des accords de coopération « bilatéraux » ⁽²¹⁾.

IV. Fixation du montant de la recette fiscale résultant des déclarations libératoires uniques, ainsi que des modalités de sa répartition entre l'Etat fédéral et les régions (Titre III de l'accord de coopération)

1. Il résulte du mécanisme même de la déclaration libératoire unique que la contribution unique de 6 % ou de 9 % constituera pour l'Etat fédéral et les régions qui auront conclu un accord de coopération une recette fiscale hybride pour l'exercice 2004, puisque couvrant à la fois des impôts fédéraux et des impôts régionaux.

Compte tenu de l'absence d'obligation de déclarer la nature des montants mentionnés dans les déclarations libératoires uniques et de l'anonymat qui est attaché à ces déclarations ⁽²²⁾, l'article 5 de l'accord de coopération établit un mécanisme de répartition sui generis du produit des contributions uniques entre l'Etat fédéral et les régions. Il prévoit tout d'abord qu'un montant de 75 millions d'euros sera attribué aux régions sur le produit des contributions uniques procurées par les déclarations libératoires uniques et précise ensuite que ce montant sera réparti entre les régions sur la base du produit des droits de succession pendant la décennie 1993-2002. L'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance précise :

« Parce qu'il est impossible, en raison de la nature même du système mis en place, à la fois de déterminer quels peuvent être les différents impôts régionaux couverts par les opérations de régularisation qui seront effectuées et, a fortiori, de localiser leur produit, l'autorité fédérale et les régions n'ont eu d'autre choix que de convenir d'un mode de répartition pragmatique. Cette répartition se base sur le produit des droits de succession car ils constitueront l'élément essentiel des opérations de régularisation qui seront effectuées en matière d'impôts régionaux » ⁽²³⁾.

Toutefois, l'article 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution sur lequel le Conseil d'Etat avait déjà attiré l'attention dans son avis 35.936/2/VR, pré-

(21) Voor een gelijktijdige inwerkingtreding van de onderscheiden regelingen betreffende de eenmalige bevrijdende aangifte wordt verwezen naar de voormelde adviezen 35.936/2/VR en 36.267/2.

(22) Zie de verklaringen die in die zin zijn afgelegd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 december 2003 (Gedr. St., Kamer, DOC. 51-0353/001, blz. 12 – DOC. 51-0353/005, blz. 125, 151, 165 en 179); Handelingen Senaat, 19 december 2003, 3-34, blz. 25).

(23) Zie eveneens de voormelde verklaringen (supra, II.2) van de minister van Financiën.

(21) Quant à une entrée en vigueur simultanée des différents textes, relatifs à la déclaration libératoire unique, voir les avis 35.936/2/VR et 36.267/2, précités.

(22) Voir les déclarations formulées en ce sens lors des travaux préparatoires de la loi du 31 décembre 2003 (Doc. Parl., Chambre, DOC 51-0353/001, p. 12 – DOC 51-0353/005, pp. 125, 151, 165 et 179; Annales Sénat, 19 décembre 2003, 3-34, p. 25).

(23) Voir également les déclarations précitées (supra, II. 2.) du Ministre des Finances.

35.936/2/VR (24), wordt evenwel bepaald dat een bij een bijzondere meerderheid aangenomen wet het financieringsstelsel voor de gewesten vaststelt.

De gemachtigde van de minister is verzocht de grondwettigheid van het samenwerkingsakkoord beter te staven vanuit dat oogpunt. Naar aanleiding daarvan heeft hij het volgende aangevoerd :

« De toewijzing aan de gewesten van 75 miljoen euro uit de opbrengst van de eenmalige bijdragen ten gevolge van eenmalige bevrijdende aangiften is gebaseerd op een verdeelsleutel die rekening houdt met de opbrengsten van de successierechten in de periode 1993-2002.

Omwille van de aard van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte is het onmogelijk om te bepalen welke de gewestelijke belastingen er precies geregulariseerd worden en a fortiori, om hun opbrengst te lokaliseren. Er diende dus een pragmatisch verdeelmechanisme te worden uitgewerkt. Krachtens artikel 5 van de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989, komen de opbrengsten inzake successierechten (en de andere gewestelijke belastingen die het voorwerp van het betrokken samenwerkingsakkoord uitmaken), toe aan de gewesten. De hier besproken verdeling van middelen gaat dus samen met deze bepaling van de Bijzondere Financieringswet, te meer dat de overeengekomen verdeelsleutel gebaseerd is op werkelijk gelokaliseerde belastingopbrengsten, met name de successierechten in de periode 1993-2002.

Met andere woorden, het deel van de eenmalige bijdragen die aan de gewesten wordt toegewezen kan beschouwd worden als achterstallen van gewestelijke belastingen, hoofdzakelijk van successierechten, die indien ze destijds niet waren ontdoken eigenlijk reeds in de gewestelijke schatkist hadden moeten steken. In die zin is de toewijzing van 75 miljoen euro en het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten die deze toewijzing bevestigt, een maatregel die zich situeert in de gezamenlijke uitoefening van de respectieve bevoegdheden aangaande eigen belastingen ».

Behoudens een wijziging van de bijzondere financieringswet en gelet op de huidige bewoordingen van die wet en van de wet van 31 december 2003, is het sluiten van één of meer samenwerkingsakkoorden inderdaad het meest geschikte rechtsmiddel om de hybride fiscale ontvangsten die door de eenmalige bevrijdende aangiften zouden ontstaan te verdelen, zodra, zoals de gemachtigde van de minister stelt, zou blijken dat het loutere toepassen van de bijzondere financieringswet niet de mogelijkheid zou bieden om de aan de gang zijnde fiscale regularisatie volledig te verwezenlijken.

Dat neemt niet weg dat bij het vaststellen van een mechanisme sui generis voor de verdeling van die hybride fiscale ontvangsten rekening moet worden gehouden met de principes van de bijzondere financie-

cité (24), dispose qu'une loi adoptée à la majorité spéciale fixe le système de financement des régions.

Invit    mieux justifier la constitutionnalité de l'accord de coopération de ce point de vue, le délégué du ministre a fait valoir ce qui suit :

« De toewijzing aan de gewesten van 75 miljoen euro uit de opbrengst van de eenmalige bijdragen ten gevolge van eenmalige bevrijdende aangiften is gebaseerd op een verdeelsleutel die rekening houdt met de opbrengsten van de successierechten in de periode 1993-2002.

Omwille van de aard van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte is het onmogelijk om te bepalen welke de gewestelijke belastingen er precies geregulariseerd worden en a fortiori, om hun opbrengst te lokaliseren. Er diende dus een pragmatisch verdeelmechanisme te worden uitgewerkt. Krachtens artikel 5 van de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989, komen de opbrengsten inzake successierechten (en de andere gewestelijke belastingen die het voorwerp van het betrokken samenwerkingsakkoord uitmaken), toe aan de gewesten. De hier besproken verdeling van middelen gaat dus samen met deze bepaling van de Bijzondere Financieringswet, te meer dat de overeengekomen verdeelsleutel gebaseerd is op werkelijk gelokaliseerde belastingopbrengsten, met name de successierechten in de periode 1993-2002.

Met andere woorden, het deel van de eenmalige bijdragen die aan de gewesten wordt toegewezen kan beschouwd worden als achterstallen van gewestelijke belastingen, hoofdzakelijk van successierechten, die indien ze destijds niet waren ontdoken eigenlijk reeds in de gewestelijke schatkist hadden moeten steken. In die zin is de toewijzing van 75 miljoen euro en het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de gewesten die deze toewijzing bevestigt, een maatregel die zich situeert in de gezamenlijke uitoefening van de respectieve bevoegdheden aangaande eigen belastingen ».

En dehors d'une modification de la loi spéciale de financement et compte tenu des termes actuels de celle-ci ainsi que de ceux de la loi du 31 décembre 2003, la conclusion d'un ou de plusieurs accords de coopération constitue en effet le moyen juridique le plus approprié pour opérer la répartition de la recette fiscale hybride procurée par les déclarations libératoires uniques, dès lors qu'il serait établi, comme l'affirme le délégué du ministre, que la simple application de la loi spéciale de financement ne permettrait pas de réaliser l'opération de régularisation fiscale en cours dans sa globalité.

Il n'en reste pas moins que la fixation d'un mécanisme sui generis de répartition de cette recette fiscale hybride doit, comme l'avait déjà souligné le Conseil d'Etat dans son avis 35.936/2/VR, précité, s'inscrire dans

(24) De Raad van State heeft daarin immers het volgende opgemerkt : « In dat verband zou er in het samenwerkingsakkoord voor moeten worden gezorgd dat de concrete nadere regels van het mechanisme voor de verdeling van de belastingmiddelen voortgebracht door de eenmalige bevrijdende aangiften kunnen samengaan met de bepalingen van de voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 wat inzonderheid de bewuste gewestelijke belastingen betreft. In het andere geval zou de medewerking van de bijzondere wetgever noodzakelijk zijn krachtens artikel 177, eerste lid, van de Grondwet. Binnen de korte termijn die hem is toegemeten en in het licht van de gegevens waarover hij beschikt, is de Raad van State niet bij machte te bevestigen dat een wijziging van de bijzondere wet niet vereist is » (Gedr. St., Kamer, DOC. 51-0353/001, blz. 25).

(24) Le Conseil d'Etat avait en effet observé que : « A cet égard, il conviendra de veiller, dans l'accord de coopération à ce que les modalités concrètes du mécanisme de répartition de la recette fiscale procurée par les déclarations libératoires uniques puissent se concilier avec les dispositions de la loi spéciale du 16 janvier 1989, précitée, en ce qui concerne notamment les impôts régionaux concernés. A défaut, l'intervention du législateur spécial serait nécessaire en application de l'article 177, alinéa 1 r, de la Constitution. Dans le bref délai qui lui a été impart  et en fonction des éléments en sa possession, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'affirmer qu'une modification de la loi spéciale n'est pas requise » (Doc. Parl., Chambre, DOC 51-0353/001, p. 25).

ringswet van 16 januari 1989, zoals de Raad van State reeds in zijn voorafmelde advies 35.936/2/VR had bevestigd. Zo niet, kan een mechanisme dat van die principes afwijkt, alleen bij een bijzondere wet worden ingevoerd.

2.1. In dat verband bepaalt artikel 5,1), van het samenwerkingsakkoord dat aan de gewesten een bedrag van 75 miljoen euro zal worden toegekend dat voortvloeit « uit de opbrengst van de eenmalige bijdragen ten gevolge van eenmalige bevrijdende aangiften ».

Noch in het samenwerkingsakkoord, noch in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van ordonnantie wordt echter verduidelijkt welke wiskundige verdeelsleutel, gebaseerd op de principes van de bijzondere financieringswet, tot de bepaling van dat bedrag zou kunnen hebben geleid.

Alleen uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 31 december 2003 blijkt dat dat cijfer voortvloeit uit een politiek akkoord dat binnen het overlegcomité met de gewesten is gesloten op basis van totale ontvangsten die met toepassing van een tariefbepaling van 6 % of 9 % op 850 miljoen euro worden geraamd ⁽²⁵⁾.

Die manier van werken is onaanvaardbaar. Zowel de criteria voor de verdeling van de ontvangsten tussen de federale Staat enerzijds en de gewesten anderzijds, als de overeenstemming ervan met de principes van de bijzondere financieringswet moeten duidelijk worden gepreciseerd.

2.2. Al is tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 31 december 2003 ⁽²⁶⁾ verklaard dat het aan de gewesten doorgestorte bedrag hoger zou uitvallen als zou blijken dat de opbrengst van de eenmalige bevrijdende aangiften de geraamde ontvangsten te boven zou gaan, uit de eigenlijke tekst van het samenwerkingsakkoord blijkt dat het aan de gewesten toegekende bedrag gelijk zal blijven, overigens ongeacht de totale ontvangsten die de eenmalige bevrijdende aangiften uiteindelijk zullen opleveren.

Die manier van werken is onaanvaardbaar, aangezien die totale ontvangsten niet vooraf bekend zijn.

Het vaststellen van een forfaitair bedrag dat aan de drie gewesten moet worden toegekend, is bijgevolg niet verenigbaar met het bepalen van aanvaardbare criteria voor de verdeling van de ontvangsten zoals hierboven bedoeld onder punt 2.1.

2.3. In het samenwerkingsakkoord wordt tot slot niet vermeld wat er met dat bedrag geschiedt als één of meer gewesten zouden beslissen om niet aan de regulariserings-operatie mee te werken ⁽²⁷⁾. De tekst zou dus ook op dat punt moeten worden aangevuld.

la ligne des principes consacrés par la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. A défaut, seul le recours à une loi spéciale permettrait l'adoption d'un mécanisme dérogeant auxdits principes.

2.1. A ce sujet, l'article 5, 1), de l'accord de coopération fixe à 75 millions d'euros la part qui reviendra aux régions « sur le produit des contributions uniques générées par les déclarations libératoires uniques ».

Tant l'accord de coopération que l'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance restent cependant en défaut de préciser la clé mathématique qui, s'inspirant des principes consacrés par la loi spéciale de financement, aurait permis d'aboutir à la détermination de ce montant.

Il ressort seulement des travaux préparatoires de la loi du 31 décembre 2003 que ce chiffre résulte d'un accord politique conclu au sein du comité de concertation avec les régions, sur la base d'une recette globale estimée de 850 millions d'euros, en tentant compte de l'application d'une tarification de 6 % ou de 9 % ⁽²⁵⁾.

Une telle façon de procéder ne peut être admise. Il convient de préciser clairement tant les critères de répartition des recettes entre l'Etat fédéral, d'une part, et les régions, d'autre part, que leur conformité avec les principes de la loi spéciale de financement.

2.2. Même si l'on a déclaré au cours des travaux préparatoires de la loi du 31 décembre 2003 ⁽²⁶⁾ que le montant versé aux régions serait plus important s'il devait s'avérer que le produit des déclarations libératoires uniques devait dépasser la recette escomptée, il ressort du texte même de l'accord de coopération que le montant attribué aux régions restera invariable, quelles que soient par ailleurs les recettes globales finalement procurées par les déclarations libératoires uniques.

Une telle façon de procéder ne peut être admise, dès lors que ces recettes globales ne sont d'avance pas connues.

La fixation d'un montant forfaitaire devant revenir aux trois régions n'est, en conséquence, pas compatible avec la détermination de critères acceptables de répartition des recettes au sens indiqué supra 2.1.

2.3. L'accord de coopération reste enfin en défaut de préciser ce qu'il adviendrait de ce montant si une ou plusieurs régions devaient décider de ne pas participer à l'opération ⁽²⁷⁾. Le texte devrait donc être également complété sur ce point.

(25) Gedr. St., Kamer, DOC. 51-0353/005, blz. 120 en 125.

(26) Gedr. St., Kamer, DOC. 51-0353/005, blz. 128.

(27) Zie in dat verband de verklaring van de minister van Financiën : « Indien het Vlaams Gewest de overeenkomst niet goedkeurt en geen initiatief neemt om decreten terzake uit te vaardigen, zal de oorspronkelijke verdeelsleutel worden behouden, maar zal het totale, tussen de gewesten te verdelen bedrag worden verminderd met het bedrag dat oorspronkelijk voor het Vlaams Gewest zou worden uitgetrokken » (Gedr. St., Kamer, 51-0353/005, blz. 125).

(25) Doc. Parl. Chambre, DOC 51-0353/005, pp. 120 et 125.

(26) Doc. Parl., Chambre, DOC 51-0353/005, p. 128.

(27) Voir à ce sujet la déclaration du Ministre des Finances : « Si la Région flamande n'approuve pas l'accord et ne prend aucune initiative décrétoire en la matière, la clé de répartition initiale sera maintenue mais le montant total à répartir entre les deux autres régions sera diminué du montant initialement prévu pour la Région flamande » (Doc. Parl., Chambre, 51-0353/005, p. 125).

3. Wat de verdeling van de ontvangsten onder de gewesten betreft, staat in artikel 5, 2), van het samenwerkingsakkoord dat die ontvangsten zullen worden verdeeld op basis van de opbrengst van de successierechten gedurende de tienjarige periode 1993-2002.

Aangezien de bedoelde bedragen betrekking hebben op een voorbije periode en dus bekend zijn, zou het nuttig zijn nu al te bepalen met welke wiskundige verdeelsleutel kan worden vastgesteld welk aandeel in de ontvangsten moet worden toegekend aan elk van de gewesten die zich bij de regeling van de eenmalige bevrijdende aangifte hebben aangesloten.

*
* *

Onder voorbehoud van de voorgaande algemene opmerkingen worden de titels I en II (artikelen 1 tot 4) van het samenwerkingsakkoord onderzocht.

*
* *

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Dispositief

Artikel 1

Artikel 1 zou algemener moeten worden gesteld : de uitwerking van de aangifte georganiseerd bij de wet van 31 december 2003 en van de betaling van de eenmalige bijdrage die bij die wet wordt voorgeschreven beperkt zich niet tot het bevrijdende karakter op fiscaal gebied, maar houdt ook een strafrechtelijke immunité in; bovendien bepaalt die wet de voorwaarden voor de toepassing van de bijdrage van 6 %, een sanctie voor het geval dat de verplichting om te investeren niet wordt nagekomen, enz.

Artikel 1 zou dus alle bepalingen van de wet van 31 december 2003 toepasselijk moeten verklaren op de gewestelijke belastingen, onder voorbehoud van de uitzonderingen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou willen invoeren.

Artikel 2

Artikel 2 bevat een korte omschrijving van de draagwijdte van een federale wet. Het is geen regelgevende bepaling en hoort dus niet thuis in de tekst van het samenwerkingsakkoord.

De inhoud van dit artikel moet in de aanhef van het akkoord worden opgenomen.

Artikel 4

Artikel 4 van het akkoord is overbodig ⁽²⁸⁾.

Dat artikel heeft tot doel ervoor te zorgen dat in het bijzonder de volgende fraude geen effect heeft : na 1 juni 2003, op een tijdstip dat het wetsontwerp houdende invoering van een eenmalige bevrijdende aangifte geacht wordt bekend te zijn, ondertekent men een voorlopige koopakte voor de aankoop van een onroerend goed waarin een officiële prijs staat vermeld die lager is dan de werkelijk afgesproken prijs en de verkoper ontvangt « handgeld » in contanten die hij vervolgens op een buitenlandse rekening plaatst; vervolgens wordt de verkoopakte bij de notaris verleden

(28) In tegenstelling tot de bepaling van artikel 3 van het samenwerkingsakkoord kwam die bepaling trouwens niet voor in het oorspronkelijke voorontwerp van wet houdende invoering van een eenmalige bevrijdende aangifte waarover de Raad van State het voormelde advies 35.936/2/VR heeft uitgebracht.

3. En ce qui concerne la répartition des recettes entre les régions, l'article 5, 2), de l'accord de coopération précise que ce partage se fera sur la base du produit des droits de succession pendant la décennie 1993-2002.

Dès lors que les montants visés portent sur une période révolue et sont donc connus, il serait utile de fixer dès à présent la clé mathématique qui permettra de déterminer la part des recettes devant revenir à chacune des régions ayant participé au système.

*
* *

C'est sous réserve des observations générales qui précèdent que sont examinés les titres I et II (articles 1 à 4) de l'accord de coopération.

*
* *

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 1^{er} devrait être rédigé de manière plus générale : les effets de la déclaration organisée par la loi du 31 décembre 2003 et du paiement de la contribution unique prévue par cette loi ne se limitent pas à un caractère libératoire en matière fiscale, mais s'étendent à une immunité pénale; en outre, cette loi prévoit les conditions d'application de la contribution de 6 %, une sanction au cas où l'obligation d'investissement ne serait pas respectée, etc.

Ce sont donc toutes les dispositions de la loi du 31 décembre 2003 que l'article 1^{er} devrait rendre applicables aux impôts régionaux, sous réserve des exceptions que la Région de Bruxelles-Capitale voudrait introduire.

Article 2

L'article 2 décrit en résumé la portée d'une loi fédérale. Il ne constitue pas une disposition normative et n'a pas sa place dans le corps de l'accord de coopération.

Il y a lieu de transférer la teneur de cet article dans le préambule de l'accord.

Article 4

L'article 4 de l'accord est inutile ⁽²⁸⁾.

Cet article a pour but de priver d'effet spécialement la fraude suivante : après le 1^{er} juin 2003, à un moment où le projet de législation instaurant la déclaration libératoire unique est supposé connu, on signe un compromis de vente d'immeuble indiquant un prix officiel inférieur aux prix réellement convenu et le vendeur perçoit un « dessous de table » en espèces, qu'il dépose alors sur un compte à l'étranger; puis l'acte de vente est passé devant notaire et indique le prix officiel; après le 1^{er} janvier 2004, le vendeur fait une déclaration libératoire unique portant notamment sur le mon-

(28) Cette disposition, à la différence de celle qui fait l'objet de l'article 3 de l'accord de coopération, ne figurait d'ailleurs pas dans l'avant-projet de loi initial instaurant une déclaration libératoire unique qui a fait l'objet de l'avis du Conseil d'Etat 35.936/2/VR, précité.

met vermelding van de officiële prijs; na 1 januari 2004 doet de verkoper een eenmalige bevrijdende aangifte die inzonderheid betrekking heeft op het handgeld : aldus betaalt hij de eenmalige bijdrage van 6 % of 9 % in plaats van 12,5 % registratierechten.

Als een verkoper van een vastgoed aan zulk een kunstgreep zou hebben gedacht, zou die hoe dan ook tot mislukken gedoemd zijn, want de eenmalige bevrijdende aangifte geldt niet voor bedragen die na 1 juni 2003 op een buitenlandse rekening zijn geplaatst (wet van 31 december 2003, artikel 2, § 1).

Slotopmerking

Het samenwerkingsakkoord moet van een datum worden voorzien.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

De heren	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	kamervoorzitter, voorzitter, kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS, J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
De heren	J. KIRKPATRICK, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	A. BECKERS, A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de heer J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd, mevr. K. BAMS, auditeur en de heer P. RONVAUX, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. JAUMOTTE.

De Griffier,

A.-C. VAN GEERSDAELE

De Voorzitter,

M. VAN DAMME

tant du « dessous de table » : il subira ainsi la contribution unique de 6 % ou 9 % au lieu du droit d'enregistrement de 12,5 %.

A supposer qu'une telle manœuvre soit venue à l'esprit d'un vendeur d'immeuble, elle serait de toute manière vouée à l'échec, car la déclaration libératoire unique ne peut porter sur des sommes placées sur un compte à l'étranger après le 1^{er} juin 2003 (loi du 31 décembre 2003, article 2, § 1^{er}).

Observation finale

Il convient de dater l'accord de coopération.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	président de chambre, président, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS, J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	J. KIRKPATRICK, A. SPRUYT,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A. BECKERS, A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section, Mme K. BAMS, auditeur et M. P. RONVAUX; auditeur adjoint.

Le Greffier,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Le Président,

M. VAN DAMME

ONTWERP VAN ORDONNANTIE

**houdende instemming met
het samenwerkingsakkoord
tussen de Federale Staat en
het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met
betrekking tot de instelling van het systeem
van de eenmalige bevrijdende aangifte**

DE REGERING,

Op voorstel van de Minister van Financiën en Begroting, na beraadslaging,

BESLUIT :

De Minister van Financiën en Begroting is ermee belast bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het ontwerp van ordonnantie in te dienen, waarvan de tekst hierna volgt :

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de grondwet.

Artikel 2

Het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de instelling van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte, hierbij als bijlage opgenomen, wordt goedgekeurd.

Brussel, 18 maart 2004

Namens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering,

De Minister-Voorzitter,

Jacques SIMONET

De Minister van Financiën en Begroting,

Guy VANHENGEL

PROJET D'ORDONNANCE

**portant assentiment
à l'accord de coopération entre
l'Etat fédéral et la
Région de Bruxelles-Capitale relatif
à la mise en place d'un système
de déclaration libératoire unique**

LE GOUVERNEMENT,

Sur proposition du Ministre des Finances et du Budget, après en avoir délibéré,

ARRETE :

Le Ministre des Finances et du Budget est chargé de présenter au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le projet d'ordonnance dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en place d'un système de déclaration libératoire unique, repris en annexe, est approuvé.

Bruxelles, le 18 mars 2004

Pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Le Ministre-Président,

Jacques SIMONET

Le Ministre des Finances et du Budget,

Guy VANHENGEL

Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de instelling van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte

Gelet op de artikelen 1, 33, 35, 39 en 134 van de Grondwet;

Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, inzonderheid artikel 92*bis*, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd door de bijzondere wet van 16 januari 1989, de bijzondere wet van 16 juli 1993 en de bijzondere wetten van 13 juli 2001;

Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen;

Gelet op de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid artikel 3, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 en de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten;

De Federale Staat vertegenwoordigd door de heer Didier REYNDEERS, Minister van Financiën,

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door zijn Regering, in de persoon van de heer Daniel DUCARME, Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en van de heer Guy VANHENGEL, Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering,

zijn het volgende overeengekomen :

TITEL I
Algemene bepaling

Artikel 1

Ten einde bij te dragen tot het succes van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte overeenkomstig Titel II van dit samenwerkingsakkoord, komen de federale overheid en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overeen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de nodige wettelijke bepalingen zal treffen om het bevrijdend karakter van de eenmalige aangifte vanaf 1 januari 2004 uit te breiden tot de gewestelijke belastingen.

Accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en place d'un système de déclaration libératoire unique

Vu les articles 1, 33, 35, 39 et 134 de la Constitution;

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 92*bis*, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 janvier 1989, la loi spéciale du 16 juillet 1993 et les lois spéciales du 13 juillet 2001;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises;

Vu la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions, notamment l'article 3, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 et la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions;

L'Etat fédéral représenté par Monsieur Didier REYNDEERS, Ministre des Finances,

La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par son Gouvernement, en la personne de Monsieur Daniel DUCARME, Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et de Monsieur Guy VANHENGEL, Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

ont convenu ce qui suit :

TITRE I^{er}
Disposition générale

Article 1^{er}

En vue de contribuer au succès d'un système de déclaration libératoire unique conformément aux dispositions du Titre II du présent accord de coopération, l'autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale conviennent que la Région de Bruxelles-Capitale prendra les mesures législatives nécessaires afin d'étendre le caractère libératoire de la déclaration unique aux impôts régionaux dès le 1^{er} janvier 2004.

TITEL II
De eenmalige bevrijdende aangifte

Artikel 2

De eenmalige bevrijdende aangifte is een maatregel van de federale overheid waardoor natuurlijke personen die sommen, kapitalen of roerende waarden hebben genoten die niet, of die voortspruiten uit inkomsten die evenmin, in een België wettelijk verplichte boekhouding of aangifte werden vermeld of waarop de in België verschuldigde belasting niet werd voldaan, vanaf 1 januari tot 31 december 2004 onder bepaalde voorwaarden een aangifte kunnen doen van die sommen, kapitalen of roerende waarden.

Artikel 3

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verbindt er zich toe om in zijn wetgeving te voorzien dat de aangifte en de betaling van de bijdrage geen bevrijdend effect hebben ten aanzien van het successierecht verschuldigd op sommen, kapitalen of roerende waarden die behoren tot de nalatenschap van een Rijksinwoner of die geacht worden er deel van uit te maken, indien de nalatenschap is opengevallen na 31 december 2002 of indien de nalatenschap is opengevallen vóór 1 januari 2003 en waarvoor geen aangifte van nalatenschap werd ingediend vóór 1 juni 2003 of waarvoor geen schriftelijk uitstel voor het indienen van zulke aangifte werd bekomen vóór die datum.

Artikel 4

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verbindt er zich toe om in zijn wetgeving te voorzien dat de aangifte en de betaling van de bijdrage geen bevrijdend effect hebben ten aanzien van de registratierechten verschuldigd op akten die aangeboden worden na 1 juni 2003.

TITEL III
**Verdelingsmechanisme van de opbrengst
van de eenmalige bijdrage**

Artikel 5

Aangezien het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte een operatie is die strikt beperkt blijft tot het jaar 2004, komen de federale overheid en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ten titel van verdelingsmechanisme van de opbrengst van de eenmalige bevrijdende bijdragen, overeen hetgeen volgt :

- 1) voor het begrotingsjaar 2004 wordt een bedrag van 75 miljoen euro uit de opbrengst van de eenmalige bijdragen ten gevolge eenmalige bevrijdende aangiften, toegekend aan de gewesten;

TITRE II
La déclaration libératoire unique

Article 2

La déclaration libératoire unique est une mesure de l'autorité fédérale permettant aux personnes physiques qui ont bénéficié de sommes, capitaux ou valeurs mobilières qui n'ont pas, ou qui proviennent de revenus qui n'ont pas non plus été repris dans une comptabilité ou dans une déclaration obligatoires selon la loi en Belgique ou sur lesquels l'impôt dû en Belgique n'a pas été prélevé, de déclarer, sous certaines conditions, ces sommes, capitaux ou valeurs mobilières entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2004.

Article 3

La Région de Bruxelles-Capitale s'engage à prévoir dans sa législation que la déclaration et le paiement de la contribution n'auront pas d'effet libératoire à l'égard des droits de succession dus sur les sommes, capitaux ou valeurs mobilières qui font partie de la succession d'un habitant du Royaume ou qui sont censés en faire partie, si la succession est ouverte après le 31 décembre 2002 ou si la succession est ouverte avant le 1^{er} janvier 2003, sans qu'une déclaration de succession ait été introduite avant le 1^{er} juin 2003 ou qu'un report écrit pour le dépôt de cette déclaration ait été obtenu avant cette date.

Article 4

La Région de Bruxelles-Capitale s'engage à prévoir dans sa législation que la déclaration et le paiement de la contribution n'auront pas d'effet libératoire à l'égard des droits d'enregistrement dus sur des actes déposés après le 1^{er} juin 2003.

TITRE III
**Mécanisme de répartition du produit
des contributions uniques**

Article 5

Le système de déclaration libératoire unique consistant en une opération strictement limitée à l'année 2004, l'autorité fédérale et la Région de Bruxelles-Capitale conviennent, au titre de mécanisme de répartition du produit des contributions libératoires uniques, ce qui suit :

- 1) pour l'exercice 2004, il est attribué aux régions un montant de 75 millions d'euros sur le produit des contributions uniques générées par les déclarations libératoires uniques;

2) het bedrag bedoeld in 1), wordt verdeeld op basis van de opbrengst van de successierechten gedurende de tienjarige periode 1993-2002.

Voor de Federale Staat :

De Minister van Financiën,

Didier REYNDERS

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest :

De Minister-Voorzitter,

Daniel DUCARME

De Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen,

Guy VANHENGEL

2) le montant visé sub 1) est réparti entre les régions sur la base du produit des droits de succession pendant la décennie 1993-2002.

Pour l'Etat fédéral :

Le Ministre des Finances,

Didier REYNDERS

Pour la Région de Bruxelles-Capitale :

Le Ministre-Président,

Daniel DUCARME

Le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures,

Guy VANHENGEL

