RAAD VAN STATE - CONSEIL D'ETAT
LEGISLATION - WETGEVING
L.
- 1 -
24-10-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

YC. L. 15.545/8.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 6e juni 1983 door de Gemeenschapsminister van Ruimtelijke Ordening, Landinrichting en Natuurbehoud verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "betreffende het inschrijvingsgeld voor het jachtexamen", heeft de 6e oktober 1983 het volgend advies gegeven :

I. OVER DE NOODZAKELIJKHEID VAN EEN DECREET.

1. Het opleggen van een inschrijvingsgeld aan degenen die, met het oog op het bekomen van een jachtvergunning of -verlof, het jachtexamen willen afleggen, komt erop neer die gegadigden financieel te doen deelnemen in de kosten van de openbare diensten, ter gelegenheid van de door een orgaan van het openbaar bestuur geleverde prestatie.

Zulks moge onder meer blijken uit de bij het ontwerp gevoegde toelichting (bespreking der artikelen), waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat, bij het vaststellen van het bedrag van de heffing, rekening zal worden gehouden "met de reële kosten organisatie".

Zodanig inschrijvingsgeld vertoont op onmiskenbare wijze het kenmerk van een verplichte retributie.

2. De Gewesten en de Gemeenschappen vinden in artikel 113 van de Grondwet en in artikel 1, § 1, 1°, en artikel 2 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de bevoegdheid om eigen niet-fiscale inkomsten, welke het kenmerk van een retributie vertonen, in te voeren.

.../...

3. Artikel 113 van de Grondwet, zoals het op 30 juli 1980 werd gewijzigd, bepaalt evenwel :

> "Behalve voor de provincies, de polders en wateringen en de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 26bis, kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de gemeenschap, het gewest, de agglomeratie, de federatie van gemeenten of de gemeente".

Met die bepaling heeft de Grondwetgever willen voorkomen dat de bij artikel 110 van de Grondwet gestelde regel, krachtens welke geen belastingen kunnen worden ingevoerd dan door een beslissing van de bevoegde vertegenwoordigende vergadering, door de uitvoerende macht zou worden omzeild, door de werking van de openbare diensten, of van sommige onder hen, afhankelijk te stellen van een verplichte deelneming in de kosten, ten laste van de gebruikers van die diensten (1).

Daaruit volgt dat krachtens artikel 113 van de Grondwet retributies slechts kunnen gevorderd worden in de gevallen uitdrukkelijk bepaald door de wet, het decreet, enz.

Daarbij staat het die (decretale) wetgever overigens vrij de retributies die hij instelt, op te vatten als een belasting in de zin van artikel 110 van de Grondwet.

Dit is, in het voorliggend ontwerp, kennelijk niet het geval, aangezien de vaststelling van het bedrag, de betalingsplichtige en de wijze van betaling van het inschrijvingsgeld aan de Executieve wordt overgelaten.

.../...

---

(1) A. MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, uitg. 1983, nr 401.

4. Die laatste vaststelling is van belang met betrekking tot het voorliggend ontwerp.

Uit de redactie van artikel 110 van de Grondwet - "geen belasting kan worden ingevoerd dan door een wet ... een decreet enz." - volgt immers dat, wanneer een wetgevende vergadering een belasting instelt, zij zelf in de hoofdzakelijke regelingen ervan moet voorzien.

Uit de termen van artikel 113 van de Grondwet - "de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet ..." - blijkt daarentegen dat de betrokken wetgever zich ertoe kan beperken te bepalen in welke gevallen retributies kunnen worden geheven en hij de bevoegdheid om de nadere modaliteiten van de heffing te bepalen aan de uitvoerende macht kan delegeren.

Het karakter van retributie welk het inschrijvingsgeld voor het jachtexamen geacht wordt te vertonen, brengt mede dat de ruime delegatie aan de Executieve, waarin artikel 2 van het voorliggend ontwerp voorziet, geen fundamentele grondwettigheidsbezwaren doet rijzen. Het feit dat, aldus de memorie van toelichting bij het ontwerp, het bedrag van die retributie zal worden vastgesteld in functie van "de reële kosten organisatie" houdt immers voor de geadministreerden de waarborg in dat de uitvoerende macht het bedrag van die retributie niet derwijze zal kunnen vaststellen, dat er een kennelijke disproportie zou zijn tussen de waarde van de door de openbare dienst verstrekte prestatie en die heffing.

5. Artikel 4, 2°, van het koninklijk besluit van 28 februari 1977 betreffende de afgifte van jachtverloven en jachtvergunningen, dat de afgifte van een jachtverlof afhankelijk stelt van de overlegging van een getuigschrift waaruit blijkt dat de aanvrager met goed gevolg het jachtexamen A of B heeft afgelegd, bepaalt in zijn zevende lid :

"Voor de deelneming aan het examen kan de betaling van een inschrijvingsgeld worden opgelegd waarvan het bedrag en de wijze van betaling door Ons worden vastgesteld".

Krachtens artikel 11, tweede lid, 3°, van vermeld besluit zijn de bepalingen van bedoeld artikel 4, 2°, van dienovereenkomstige toepassing voor het bekomen van een jachtvergunning.

Bewust besluit van 28 februari 1977 is een uitvoering van artikel 14, vierde lid, van de jachtwet van 28 februari 1882, dat aan de Koning de bevoegdheid delegeert om "de wijze, de vorm en de voorwaarden" van de jachtverloven te regelen. Dit wetsartikel houdt evenwel geen delegatie in om enige belasting of retributie aan de aanvragers op te leggen bij de afgifte van jachtverloven, of bij het vervullen van formaliteiten (i.c. een jachtexamen), waarvan de afgifte van die verloven afhankelijk zou worden gesteld.

Als rechtsgrond voor het bepaalde in artikel 4, 2°, zevende lid, van het ontwerp, zoals het voor advies aan de Raad van State werd onderworpen en dat het besluit van 28 februari 1977 geworden is, had de Regering evenwel gemeend de wet van 5 december 1974 betreffende het inschrijvingsgeld voor de examens en vergelijkende examens georganiseerd door de Vaste Wervingssecretaris, te kunnen aanhalen.

In zijn advies L. 12.622/V over dat ontwerp, heeft de Raad van State met betrekking tot die bepaling doen opmerken dat de wet van 5 december 1974 geen rechtsgrond kan opleveren, omdat die wet alleen toepassing kan vinden op examens ingericht ten behoeve van de Rijksbesturen of van instellingen van openbaar nut.

.../...

Het voorliggend ontwerp-decreet beantwoordt derhalve aan een juridische noodzakelijkheid om de Vlaamse Executieve een rechtsgrond te verschaffen met het oog op het opleggen van een inschrijvingsgeld voor het deelnemen aan jachtexamens.

II. VORMGEVING AAN HET ONTWERP.

1. Vanuit een wetgevingstechnisch oogpunt ware het aangewezen het ontwerp te concipiëren als een wijziging van de jachtwet van 28 februari 1882.

De geëigende oplossing zou er dan in kunnen bestaan in artikel 14 van de jachtwet, tussen het vierde en het vijfde lid, een nieuw lid in te voegen, luidend als volgt :

"In het Vlaamse Gewest kan de (Vlaamse) Executieve bovendien het deelnemen aan het jachtexamen of aan een gedeelte ervan afhankelijk stellen van ... (voorts zoals in het ontwerp)".

2. Een ontwerp van decreet moet bij de Vlaamse Raad aanhangig worden gemaakt in de vorm van een indieningsbesluit van de Executieve, waarin uiteraard noch de bekrachtigingsformule, noch de afkondigingsformule thuishoren.

3. Het ontwerp dient als volgt te worden gepresenteerd :

- de memorie van toelichting, waarin de commentaar bij de artikelen dient te worden opgenomen en waarbij de tekst van het door de Raad van State uitgebrachte advies zal worden gevoegd;

.../...

- het indieningsbesluit;

- de tekst van het voor advies overgemaakte voorontwerp van decreet.

III. SLOTOPMERKINGEN.

1. In de commentaar bij artikel 2 van het ontwerp wordt gesteld, dat voor het bepalen van het bedrag van het inschrijvingsgeld rekening zal worden gehouden "met de reële kosten organisatie". Het verdient aanbeveling zulks ook in de tekst van het ontwerp tot uiting te brengen.

2. Alvorens een inschrijvingsgeld zoals bedoeld in het ontwerp in te voeren, zal de Executieve dienen na te gaan of het jachtexamen, zoals het thans is ingericht, geen aanpassing behoeft om volledig binnen de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te vallen, rekening gehouden met de bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 doorgevoerde verdelingen van bevoegdheden tussen het Rijk en de Gewesten en tussen de Gewesten onderling.

Het bij het ontwerp van decreet gevoegde ontwerp van uitvoeringsbesluit toont aan dat het hierboven bedoelde probleem niet aan de aandacht van de Executieve is ontgaan. Het kwam de Raad van State echter niet toe dat ontwerp in zijn onderzoek te betrekken, daar het vooralsnog geen voldoende rechtsgrond heeft en trouwens ook niet formeel voor advies werd voorgelegd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden,
	G. VAN HECKE, F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw :	S. VAN AELST,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. HUBREGTSEN, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.