

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, de la Modernisation des services publics et des Institutions scientifiques et culturelles nationales, le 8 mai 1990, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles", a donné le 11 juin 1990 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 mei 1990 door de Minister van Binnenlandse Zaken, van de Modernisering van de Openbare Diensten, en van de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten", heeft op 11 juni 1990 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Aux termes de l'article 7, § 2bis, en projet, de la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, le produit des rétributions que le Roi aura le pouvoir de fixer, "est destiné à alimenter le Fonds d'intervention de la protection civile, inscrit à la section particulière du budget du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique".

Le sort dudit fonds, d'un point de vue juridique, est aujourd'hui incertain; en effet, sa suppression devrait normalement découler de l'entrée en vigueur, à partir de l'année budgétaire 1991, des articles 1er et 5 de la loi du 28 juin 1989 modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat ¹.

Par lettre du 22 mai 1990, le fonctionnaire délégué a indiqué que quatre solutions sont aujourd'hui à l'étude, à propos de l'ensemble des fonds visés par la modification législative :

"-l'intégration, sans plus, des fonds dans le budget des voies et moyens et dans le budget général des dépenses;

¹Voyez l'article 16 de la loi du 28 juin 1989 (Moniteur belge, 18 juillet 1989).

- la création éventuelle de fonds organiques (par la loi);
- la création de services à gestion séparée (par la loi);
- la reprise du fonds dans les opérations de trésorerie".

Il n'appartient pas à la section de législation, mais à l'auteur de l'avant-projet de loi, de faire le choix de l'une de ces possibilités, et d'adapter le texte en conséquence, sans attendre l'année budgétaire 1991.

II. La rétribution visée à l'article 1er de la loi en projet, pour être conforme à l'article 113 de la Constitution, doit répondre aux conditions suivantes :

- 1Elle rétribution doit constituer la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée au coût de celui-ci;
- 2Elle service doit être fourni spécialement en faveur d'un usager et non au profit de la collectivité;

.../...

3Elle recours au service dont la rétribution constitue la contrepartie doit être volontaire ².

Ni le texte de l'avant-projet de loi, ni l'exposé des motifs ne font apparaître que la rétribution que la loi en projet autorise le Roi à établir satisfait à ces trois conditions. Elle doit, dès lors, être considérée comme un impôt.

C'est à tort que les auteurs du projet se fondent sur l'article 130 R, § 2, du Traité C.E.E.

En effet, le principe qui y est énoncé et suivant lequel le pollueur est le payeur, est un principe général qui n'implique rien quant à la qualification donnée par les Etats aux obligations qu'ils doivent imposer aux industries et entreprises dont l'activité peut être cause d'un sinistre majeur.

Au demeurant, les arrêtés pris en vertu de l'habilitation donnée au Roi par le projet présentement examiné, seraient, selon toute vraisemblance, exposés à une critique de constitutionnalité devant le Conseil d'Etat,

² Avis du Conseil d'Etat du 5 février 1990, relatif à un avant-projet de décret sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables, C.R.W., 1989-1990, nE 151/1, annexe I, pp. 44-45. En doctrine, voyez J.-M. VAN BOL, L'impôt et la redevance comme instruments des politiques régionales et communautaires, Administration publique, trim., 1986, p. 259; R. DRUYTS, De financiering van de zuivering van oppervlaktewateren in Vlaanderen : een brug over troebel water, Rechtskundig Weekblad, 1989-1990, p. 735; B. PEETERS, De begrippen belasting, last en retributie, Rechtskundig Weekblad, 1987-1988, pp. 241-250.

sections de législation et d'administration, ou devant les cours et tribunaux, parce que, dans l'état actuel des choses, ils ne pourraient pas satisfaire aux conditions requises pour l'établissement d'une rétribution au sens de l'article 113 de la Constitution.

L'article 1er de la loi en projet doit donc être fondamentalement revu, soit en le complétant afin de le rendre conforme au principe de légalité de l'impôt, inscrit à l'article 110 de la Constitution, ce qui suppose que soient déterminés l'assiette et le taux de l'impôt, ainsi que ceux qui en sont redevables, soit en prévoyant un régime de prélèvements auquel le caractère de rétribution puisse être reconnu.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Luidens het ontworpen artikel 7, § 2bis, van de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten is de opbrengst van de retributies die de Koning zal kunnen vaststellen "bestemd tot stijving van het Interventiefonds van de Civiele Bescherming, dat ingeschreven is in de afzonderlijke sectie van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt".

Uit juridisch oogpunt is het thans onzeker welk lot dit fonds zal ondergaan. Bij de inwerkingtreding van de artikelen 1 en 5 van de wet van 28 juni 1989 houdende wijzigingen van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit ³, vanaf het begrotingsjaar 1991, zou dit fonds immers normaliter als gevolg hiervan moeten worden opgeheven.

Bij brief van 22 mei 1990 heeft de gemachtigde ambtenaar te kennen gegeven dat er thans, met betrekking tot alle in de wetswijziging bedoelde fondsen, vier oplossingen in studie zijn, namelijk :

"-de integratie zonder meer van de fondsen in de Rijksmiddelenbegroting en in de Algemene Uitgavenbegroting;

³Zie artikel 16 van de wet van 28 juni 1989 (Belgisch Staatsblad van 18 juli 1989).

- de eventuele oprichting van organieke fondsen (bij de wet);
- de oprichting van diensten met een afzonderlijk beheer (bij de wet);
- opgaan van het fonds in de thesaurieverrichtingen".

Het staat niet aan de afdeling wetgeving, doch aan de initiatiefnemer van het voorontwerp van wet om een van die mogelijkheden uit te kiezen en de tekst dienovereenkomstig aan te passen zonder te wachten tot het begrotingsjaar 1991.

II. De in artikel 1 van de ontworpen wet bedoelde retributie moet, wil ze in overeenstemming zijn met artikel 113 van de Grondwet, aan de volgende voorwaarden voldoen :

- 1Ede retributie moet de onmiddellijke tegenprestatie zijn voor een dienst en moet in verhouding staan tot de kostprijs ervan;
- 2Ede dienst moet speciaal worden verstrekt aan een genieter en niet ten behoeve van de gemeenschap;
- 3Eer moet vrijwillig een beroep worden gedaan op de dienst waarvoor de retributie als tegenprestatie geldt ⁴.

⁴Advies van de Raad van State van 5 februari 1990 betreffende een voorontwerp van decreet "sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables", W.G.R. 1989-1990, nr. 151/1, bijlage I, blz. 44-45. Inzake rechtsleer zie J.-M. VAN BOL, L'impôt et la redevance comme instruments

Noch uit de tekst van het voorontwerp van wet, noch uit de memorie van toelichting blijkt dat de retributie die de Koning op grond van de ontworpen wet mag invoeren aan die drie voorwaarden voldoet. Zij moet derhalve als een belasting worden beschouwd.

De initiatiefnemers van het ontwerp steunen ten onrechte op artikel 130 R, § 2, van het EEG-Verdrag.

Het daarin tot uitdrukking gebrachte beginsel dat de vervuiler betaalt, is immers een algemeen beginsel dat niets leert over de benaming van de verplichtingen die de Staten moeten opleggen aan de bedrijven en ondernemingen die door hun bedrijvigheid een grote ramp kunnen veroorzaken.

des politiques régionales et communautaires. Administration publique, kwart. 1986, blz. 259 en de verwijzingen die daarin worden gemaakt naar de rechtsleer inzake fiscaal recht; R. DRUYTS, De financiering van de zuivering van oppervlaktewateren in Vlaanderen : een brug over troebel water, Rechtskundig Weekblad 1989-1990, blz. 735; B. PEETERS, De begrippen belasting, last en retributie, Rechtskundig Weekblad, 1987-1988, blz. 241-250.

.../...

De besluiten die zouden worden vastgesteld krachtens de machtiging die aan de Koning wordt verleend door het ontwerp dat op dit oogenblik wordt onderzocht, zouden hoogstwaarschijnlijk op grondwettigheidsbezwaren stuiten bij de afdelingen wetgeving en administratie van de Raad van Stat(e) of bij de hoven of rechtbanken, omdat ze bij de huidige stand van zaken, niet zouden kunnen voldoen aan de vereisten voor het invoeren van een retributie in de zin van artikel 113 van de Grondwet.

Artikel 1 van de ontworpen wet moet dus grondig herzien worden, hetzij door het aan te vullen om het in overeenstemming te brengen met het beginsel van de wettelijkheid van de belastingen dat is neergelegd in artikel 110 van de Grondwet en dat inhoudt dat de grondslag en het tarief van de belasting worden bepaald alsmede wie eraan onderworpen is, hetzij door te voorzien in een stelsel van heffingen die als retributie kunnen worden bestempeld.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

C.-L. CLOSSET,
J.-C. GEUS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

C. DESCHAMPS,

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

P. GOTHOT,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, auditeur.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de H.
J.-J. STRYCKMANS.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.