

ROYAUME DE BELGIQUE.

-----

KONINKRIJK BELGIE.

-----

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

-----

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

-----

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 17 décembre 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat", a donné le 17 décembre 1993 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 17 december 1993 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 16 juli 1993 tot vervolleding van de federale Staatsstructuur", heeft op 17 december 1993 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"Conformément à l'article 401 de la loi précitée les premières écotaxes doivent entrer en vigueur au 1er janvier 1994. Toutefois, suite à la mise en place tardive de la Commission du Suivi et à certains problèmes techniques rencontrés lors de la rédaction des arrêtés royaux et arrêtés ministériels d'exécution de ladite loi, il s'est avéré nécessaire de postposer l'entrée en vigueur de certaines dispositions de ladite loi.

Tel est l'objet du projet de loi ci-joint qui devrait dès lors encore être voté avant le 1er janvier 1994.

En raison du caractère urgent prédécrit, il me serait agréable d'obtenir l'avis dans les délais prescrits par l'article 84".

\*

\*

\*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations ci-après.

.../...

Observations préalables.

1. L'avant-projet de loi soumis à la section de législation du Conseil d'Etat se présente comme tendant à modifier "la date d'entrée en vigueur des écotaxes" prévues par les articles 376, 377, 379 et 381 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, en ce qui concerne certains produits.

Cette manière de procéder est inadéquate, car :

- 1° d'une part, le livre III de cette loi est en vigueur depuis le 30 juillet 1993, puisqu'à défaut de disposition contraire, les dispositions de ce livre sont entrées en vigueur dix jours après la publication de la loi au Moniteur belge, conformément au droit commun;
- 2° d'autre part, l'article 128, alinéa 4, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat est formulée de manière telle qu'elle implique nécessairement que toutes les dispositions du livre III de la loi ordinaire précitée entrent en vigueur le même jour.

Il en résulte que l'avant-projet a, en réalité, pour objet de modifier les dates figurant à l'article 401 de ladite loi ordinaire. Au surplus, d'autres dispositions de l'article 401bis en projet modifient la même loi sur le fond.

En déterminant des dates ultérieures à celles que prévoit l'article 401, l'avant-projet aurait, toutefois, pour effet d'opérer des exonérations générales temporaires

.../...

des écotaxes pour les produits concernés. Or, l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, modifié par l'article 92 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, dispose comme suit :

"Le législateur fédéral reste compétent pour fixer la base d'imposition des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 4<sup>o</sup> à 8<sup>o</sup>, ainsi que le taux d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 7<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup>. Toute modification de l'un de ces éléments ne peut toutefois être effectuée que moyennant l'accord des gouvernements régionaux".

Cette disposition est entrée en vigueur le 31 juillet 1993, ainsi qu'il résulte de l'article 128, alinéa 4 précité de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

Il n'a pas, à ce jour, été satisfait à la formalité prévue par cette disposition dont l'accomplissement s'impose comme en a convenu la déléguée du ministre.

Il s'ensuit qu'en l'état actuel des choses, le texte soumis à la consultation du Conseil d'Etat n'est pas définitif et que, dès lors, cette consultation est prématurée.

L'attention du Gouvernement est, en outre, attirée sur ce qu'en vertu de l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, l'absence de ladite formalité serait de nature à entraîner l'annulation de la loi par cette Cour.

.../...

2. L'article 389, 6°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 impose une autre formalité : la Commission du suivi doit donner son "avis sur tout projet de modification de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution".

Cette formalité n'a pas davantage été accomplie; le Conseil d'Etat observe qu'elle implique que l'avis de la Commission soit précédé d'une consultation par elle du Conseil central de l'économie et des conseils régionaux de l'environnement, comme le prévoit l'article 390, § 1er, 2°, de la même loi.

C'est sous réserve de l'accomplissement desdites formalités préalables que, compte tenu de l'extrême urgence invoquée, les observations ci-après sont faites, à titre exceptionnel, à propos de l'avant-projet qui ne comporte qu'un seul article.

#### Examen du texte.

#### Intitulé.

Il faut écrire "... loi ordinaire du 16 juillet 1993 ...".

La même précision doit figurer dans les phrases liminaires du dispositif.

.../...

Dispositif.

1. Comme l'observation vient d'en être faite, l'avant-projet doit se présenter comme modifiant les articles 378, 389 et 401 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

Dès lors, le texte en projet doit comporter des articles distincts modifiant chacune des dispositions précitées.

2. Le paragraphe 4 en projet prévoit, en son alinéa 2, que

"A titre transitoire, ne sont pas soumis à l'éco-taxe prévue à l'article 381, les pesticides pour lesquels une requête est introduite auprès de la Commission du suivi afin d'établir qu'il n'existe pas d'alternative non ecotaxée".

Une telle disposition aurait pour effet d'exempter le redevable de l'impôt du seul fait, dans un premier temps, de l'introduction d'une requête devant la Commission et, dans un second temps, du fait d'une décision de celle-ci.

Une telle règle, fut-elle contenue dans la loi, ne peut être admise.

En effet, en vertu de l'article 112, alinéa 2, de la Constitution, c'est la loi elle-même qui doit prévoir les exemptions d'impôts, même à titre transitoire; la loi ne pourrait habiliter d'autres autorités, en l'espèce la Commission du suivi, à accorder ces exemptions.

.../...

Au demeurant, une exemption serait accordée qui résulterait en l'occurrence, de la seule initiative du redevable, à savoir l'introduction par lui d'une requête devant la Commission, avant même que celle-ci statue.

Il suit des observations qui précèdent que l'avant-projet doit être fondamentalement revu.

-----

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"Conformément à l'article 401 de la loi précitée les premières écotaxes doivent entrer en vigueur au 1er janvier 1994. Toutefois, suite à la mise en place tardive de la Commission du Suivi et à certains problèmes techniques rencontrés lors de la rédaction des arrêtés royaux et arrêtés ministériels d'exécution de ladite loi, il s'est avéré nécessaire de postposer l'entrée en vigueur de certaines dispositions de ladite loi.

Tel est l'objet du projet de loi ci-joint qui devrait dès lors encore être voté avant le 1er janvier 1994.

En raison du caractère urgent prédécrit, il me serait agréable d'obtenir l'avis dans les délais prescrits par l'article 84".

\*

\*            \*

Binnen de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, moet hij zich beperken tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

Voorafgaande opmerkingen.

1. Het voorontwerp van wet dat aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, wordt voorgesteld als strekkende tot wijziging van "de datum van inwerkingtreding van de milieutaksen", waarin voorzien wordt door de artikelen 376, 377, 379 en 381 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, inzake bepaalde produkten.

Deze manier van werken is ondeugdelijk, aangezien :

- 1° enerzijds, boek III van die wet van kracht is sedert 30 juli 1993, omdat bij gebrek aan andersluidende bepaling, de bepalingen van dat boek, overeenkomstig het gemeen recht, van kracht geworden zijn tien dagen na de bekendmaking van de wet in het Belgisch Staatsblad;
- 2° anderzijds, artikel 128, vierde lid, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur zo geformuleerd is dat alle bepalingen van boek III van voormelde gewone wet noodzakelijkerwijze op dezelfde dag van kracht worden.

Daaruit volgt dat het voorontwerp in feite tot doel heeft de data vermeld in artikel 401 van die gewone wet te wijzigen. Bovendien wijzigen andere bepalingen van het ontworpen artikel 401bis inhoudelijk dezelfde wet.

Door latere data vast te stellen dan die bepaald in artikel 401, zou het voorontwerp echter tot gevolg hebben

.../...

dat voor de betrokken produkten tijdelijke algemene vrijstellingen van de milieutaksen tot stand komen. Artikel 4, § 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, gewijzigd bij artikel 92 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, bepaalt echter het volgende :

"De federale wetgever blijft bevoegd voor het vaststellen van de heffingsgrondslag van de in artikel 3, eerste lid, 4° tot 8°, bedoelde belastingen, alsook van de aanslagvoet en de vrijstellingen van de in artikel 3, eerste lid, 7° en 8°, bedoelde belastingen. Een wijziging in een van deze elementen kan evenwel slechts doorgevoerd worden met instemming van de Gewestregeringen".

Deze bepaling is op 31 juli 1993 van kracht geworden, zoals blijkt uit voormeld artikel 128, vierde lid, van de bijzondere wet van 16 juli 1993.

Tot op vandaag is nog niet voldaan aan het vormvereiste waarin die bepaling voorziet en dat nochtans moet worden nageleefd, zoals de gemachtigde van de minister heeft erkend.

Daaruit volgt dat bij de huidige stand van zaken, de aan de Raad van State om advies voorgelegde tekst geen definitieve versie is en dat de tekst dan ook voortijdig is voorgelegd.

De aandacht van de Regering wordt bovendien gevestigd op het feit dat, krachtens artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, het

.../...

niet-naleven van voornoemd vormvereiste de nietigverklaring van de wet door dat Hof kan teweegbrengen.

2. Artikel 389, 6°, van de gewone wet van 16 juli 1993 legt een ander vormvereiste op : de opvolgingscommissie moet "advies geven over elk ontwerp van wijziging van deze wet of van haar uitvoeringsbesluiten".

Aan dit vormvereiste is evenmin voldaan; de Raad van State merkt op dat het vereiste impliceert dat alvorens de Commissie een advies uitbrengt zij de Centrale Raad voor het bedrijfsleven en de gewestelijke raden voor het leefmilieu heeft geraadpleegd, zoals wordt bepaald in artikel 390, § 1, 2°, van dezelfde wet.

Onder voorbehoud dat de bewuste voorafgaande vormvoorschriften worden nageleefd is het dat, rekening houdend met de aangevoerde uiterst dringende noodzakelijkheid, bij wijze van uitzondering de navolgende opmerkingen worden gemaakt over het voorontwerp dat slechts één artikel bevat.

Onderzoek van de tekst.

Opschrift.

Men schrijve : "... de gewone wet van 16 juli 1993 ...".

.../...

Dezelfde precisering moet worden aangebracht in de inleidende zinnen van het bepalend gedeelte.

Bepalend gedeelte.

1. Zoals hierboven is opgemerkt, moet het voorontwerp worden ingericht als een wijziging van de artikelen 378, 389 en 401 van de gewone wet van 16 juli 1993.

Bijgevolg moet de ontworpen tekst onderscheiden artikelen bevatten die elk van de voornoemde bepalingen wijzigen.

2. Het tweede lid van de ontworpen paragraaf 4 bepaalt :

"Bij wijze van overgangsmaatregel zijn de bestrijdingsmiddelen, waarvoor bij de Opvolgingscommissie een aanvraag is ingediend teneinde vast te stellen dat hiervoor geen alternatief vrij van milieutaks bestaat, niet onderworpen aan de milieutaks bepaald bij artikel 381".

Deze bepaling zou tot gevolg hebben dat de belastingplichtige vrijgesteld wordt van de belasting, in een eerste fase wegens de enkele indiening van een aanvraag bij de Opvolgingscommissie, en, in een tweede fase, wegens een beslissing van deze commissie.

Zulk een regel is onaanvaardbaar, ook al wordt zij opgenomen in een wet.

.../...

Krachtens artikel 112, tweede lid, van de Grondwet moeten vrijstellingen van belasting immers door een wet worden ingevoerd, zelfs bij wijze van overgangsmaatregel; de wet kan geen andere instanties, in casu de Opvolgingscommissie, machtigen om zulke vrijstellingen toe te kennen.

Voor het overige zou een vrijstelling worden toegekend die in het onderhavige geval uitgaat van het enkele initiatief van de belastingplichtige, te weten de indiening, door deze laatste, van een aanvraag bij de commissie, zelfs vooraleer zij uitspraak doet.

Uit de voorgaande opmerkingen vloeit voort dat het voorontwerp fundamenteel moet worden herzien.

-----

DV.

- 14 -

L. 22.998/9.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

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

président de chambre,  
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,  
J. MESSINNE,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

Madame : M. PROOST,  
Mevrouw :

greffier assumé,  
toegevoegd griffier.

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

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

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.

.../...