

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 6 oktober 1994 door de Minister van Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud, Waterbeleid en Monumenten en Landschappen en door de Minister van Economie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende wijziging van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer, bekrachtigd door artikel 41 van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen", heeft op 8 november 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la nature, de la Politique de l'eau et des Monuments et Sites et par le Ministre de l'Economie de la Région de Bruxelles-Capitale, le 6 octobre 1994, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant modification de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, confirmé par l'article 41 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles", a donné le 8 novembre 1994 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt aan te brengen in het bij de wet van 16 juni 1989 bekrachtigde koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna : B.I.M.), kunnen als volgt summier worden omschreven :

- een aantal van de taken welke artikel 3, § 2, van de voornoemde organieke regeling van 8 maart 1989 aan het B.I.M. opdraagt in verband met het leefmilieu, worden uitgebreid in die zin dat ze voortaan ook betrekking zullen hebben op de tot de gewestelijke bevoegdheid behorende aspecten van het energiebeleid (artikel 2, eerste lid, van het ontwerp);
- de wetenschappelijke studies, onderzoeken en analyses betreffende de kwaliteit van het leefmilieu, die voorheen werden uitgevoerd door de (thans geregionaliseerde) afdelingen "water" en "lucht" van het (federale) Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie, zullen, wat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, door het B.I.M. worden verricht; de Regering wordt gemachtigd hiertoe een wetenschappelijke dienst op te richten binnen het B.I.M. (artikel 2, tweede lid, eerste streepje, van het ontwerp);
- het B.I.M. wordt voorts belast met "het beheren" van het "Fonds voor de bescherming van het milieu" en van het "Fonds bestemd voor het onderhoud, de aankoop en de aanleg van groene ruimten, bossen en natuurgebieden alsmede het

.../...

opnieuw bepoten en noodingrepen ten behoeve van de fauna" (artikel 2, tweede lid, derde streepje);

- aan het B.I.M. worden bovendien een aantal taken opgedragen die verband houden met het communautair milieubeheer- en auditsysteem bedoeld in de verordening (EEG) nr. 1836/96 van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem; de Regering wordt gemachtigd het bedrag en de inningsmodaliteiten vast te stellen van de heffing die hiervoor wordt ingesteld (artikel 2, tweede lid, vierde streepje, van het ontwerp);
- artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe de middelen waarover het B.I.M. krachtens artikel 6 van zijn organieke regeling kan beschikken, uit te breiden met vergoedingen voor diensten door hem verstrekt;
- artikel 4 ten slotte voegt in de meergenoemde organieke regeling een artikel 8bis in dat, eensdeels, de overheveling naar het B.I.M. regelt van de aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest overgedragen personeelsleden van het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie (ontworpen artikel 8bis, § 1, eerste lid) en dat, anderdeels, betrekking heeft op een overdracht van personeelsleden van de diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar het B.I.M. waartoe reeds eerder is beslist, met name bij het besluit van de Regering van 28 oktober 1993 tot overheveling omwille van functionele noodzakelijkheid van het personeel van het Bestuur van Natuurlijke Hulpbronnen

.../...

en Leefmilieu naar het Brussels Instituut voor Milieu-beheer (ontworpen artikel 8bis, § 1, tweede lid).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Men schrappe in het opschrift van de ontworpen ordonnantie de woorden "bekrachtigd door artikel 41 van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen".

Aanhef.

De aanhef van het indieningsbesluit moet ervan doen blijken dat over de ontworpen regeling in de Regering werd beraadslaagd. Men vulle derhalve de aanhef aan met de woorden : "Na beraadslaging,".

Artikel 2.

1. Het eerste lid van dit artikel strekt ertoe in artikel 3, § 2, van het voornoemde koninklijk besluit van 8 maart 1989 vijf wijzigingen aan te brengen; het tweede lid beoogt diezelfde paragraaf 2 van artikel 3 aan te vullen met verscheidene leden.

.../...

Om formeel wetgevingstechnische redenen en om redenen van toegankelijkheid en duidelijkheid van de ontworpen regeling, verdient het in de gegeven omstandigheden de voorkeur de bedoelde paragraaf 2 volledig te vervangen door een bepaling waarin de beoogde wijzigingen en aanvullingen verwerkt zijn. Daarbij dient dan rekening te worden gehouden met de hierna gemaakte opmerkingen.

2. De in het eerste lid, 5°, beoogde wijziging heeft betrekking op de bepaling opgenomen na het zesde streepje, niet op die na het zevende streepje, van artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989. De stellers van het ontwerp hebben wellicht uit het oog verloren dat bij ordonnantie van 30 juli 1992 de bepaling na het vijfde streepje van die bepaling werd opgeheven.

3. De ontworpen bepaling van artikel 3, § 2, dertiende streepje (artikel 2, tweede lid, van het ontwerp) strekt ertoe het B.I.M. te belasten met "het uitvoeren van wetenschappelijke studies, onderzoeken en analyses betreffende de kwaliteit van het leefmilieu in het Brussels Gewest"; die bepaling machtigt voorts de Regering om binnen het B.I.M. een "wetenschappelijke dienst" op te richten en om aan het personeel van die dienst "een aangepast statuut" toe te kennen.

Volgens de memorie van toelichting (inleiding, II) wordt hiermee inzonderheid de oprichting beoogd van een

.../...

wetenschappelijk laboratorium, dat de onderzoeksactiviteiten van de vroegere "cellen water en lucht" van het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie zal verderzetten. Volgens de gemachtigde van de Regering gaat het hier uitsluitend om de interne organisatie van het B.I.M., en wordt meer bepaald niet bedoeld een dienst met eigen rechtspersoonlijkheid te creëren.

Krachtens artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 wordt het B.I.M. - dat een instelling van categorie A is als bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut - beheerd door de Regering. Op grond van die bepaling is de Regering dus reeds bevoegd om de interne organisatie van het B.I.M. te regelen. In zoverre het tweede lid van de bedoelde bepaling betrekking heeft op de oprichting - in de schoot van het B.I.M. - van "een wetenschappelijke dienst" (of laboratorium), is het bijgevolg overbodig.

In zoverre dat tweede lid de machtiging verleent om "een aangepast statuut" toe te kennen aan het personeel van deze dienst (waarmee volgens de gemachtigde wordt beoogd de vroegere personeelsleden van het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie die in deze dienst zouden worden tewerkgesteld, bepaalde onderdelen van hun statuut te laten behouden), is het evenmin onontbeerlijk, gelet op het bepaalde in artikel 11 van de voornoemde wet van 16 maart 1954 krachtens hetwelk de Regering het statuut van het personeel vaststelt van de openbare instellingen die, zoals het B.I.M., onder de toepassing van die wet vallen.

.../...

Er kan eveneens twijfel rijzen omtrent het nut van het invoegen in de organieke regeling van het B.I.M. van het eerste lid van de ontworpen bepaling, dat ertoe strekt het B.I.M. te belasten met "het uitvoeren van wetenschappelijke studies, onderzoeken en analyses betreffende ... het leefmilieu ..." : luidens het bestaande artikel 3, § 2, eerste streepje, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 is het B.I.M. immers reeds belast met "het verwezenlijken van onderzoeken en studies betreffende het leefmilieu".

4. De ontworpen bepaling van artikel 3, § 2, vijftiende streepje (artikel 2, tweede lid, van het ontwerp), strekt ertoe het B.I.M. te belasten met "het beheren" van "het Fonds voor de bescherming van het milieu" en van het "Fonds bestemd voor het onderhoud, de aankoop en de aanleg van groene ruimten, bossen en natuurgebieden alsmede het opnieuw bepoten en noodingrepen ten behoeve van de fauna".

In verband met die bepaling moet erop worden gewezen dat de bedoelde fondsen "begrotingsfondsen" zijn, in de zin van artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 (zie artikel 2, 9° en 10°, van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen). Het oprichten van een begrotingsfonds als bedoeld in die wetsbepaling is niets anders dan een budgettaire maatregel die het mogelijk maakt af te wijken van het beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten en heeft inzonderheid niet tot gevolg dat een van het Gewest onderscheiden rechtspersoon met eigen bestuursorganen wordt gecreëerd. Met de aan het B.I.M. te

.../...

verlenen opdracht tot "het beheren" van de bedoelde fondsen, lijkt derhalve niets anders te zijn bedoeld dan een machtiging om ten laste van die fondsen uitgaven te verrichten (1).

Het opdragen aan een autonome instelling met rechtspersoonlijkheid van de bevoegdheid om uitgaven te verrichten ten laste van een begrotingsfonds, dat deel blijft uitmaken van de algemene begroting van het Gewest, kan niet worden geacht in overeenstemming te zijn met de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 (2). Die gecoördineerde wetten dragen immers de bevoegdheid tot uitvoering van de (departementale) begrotingen op aan de betrokken ministers. Toegepast op de gewestbegroting betekent zulks dat het de Gewestregering is - of bij delegatie eventueel een lid van die Regering - aan wie de uitvoering van de begroting toekomt.

Indien het wenselijk wordt geacht dat de middelen van de bedoelde begrotingsfondsen enkel door het B.I.M. worden aangewend, zou het logischer zijn deze fondsen niet langer als zodanig in de gewestbegroting te behouden, doch

(1) Zie in die zin, de passus uit de "commentaar bij de artikelen" van de memorie van toelichting luidens welke "de globale bevoegdheden inzake leefmilieu (van het B.I.M.) ... tot gevolg hebben dat enkel het ... (B.I.M.) uitgaven kan boeken op deze fondsen".

(2) Overeenkomstig artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn die gecoördineerde wetten van overeenkomstige toepassing op de Gewesten.

de bedoelde middelen rechtstreeks op te nemen in de kredieten bestemd voor de begroting van het B.I.M. (zie artikel 6, 1^o, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989).

5. Luidens de ontworpen bepaling van artikel 3, § 2, zestiende streepje, tweede lid (artikel 2, tweede lid, van het ontwerp) "(bepaalt) de Regering het bedrag en de modaliteiten voor de inning van de heffing die gepaard gaat met de toepassing van de verordening EEG 1836/93 van de Raad (van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem)".

Die EEG-verordening voert een systeem in voor de beoordeling en de verbetering van de milieuprestatie van industriële activiteiten en voor de verstrekking van de nodige inlichtingen daarover aan het publiek, aan welk systeem de bedrijven die industriële activiteiten verrichten op vrijwillige basis kunnen deelnemen (artikel 1, lid 1). De verordening voorziet daartoe in de registratie van locaties waar industriële activiteiten worden uitgeoefend (artikel 3) en in het opstellen voor iedere locatie van onder meer een milieuverklaring (artikel 5) welke wordt gevalideerd (artikel 4) door milieuverificateurs die worden erkend overeenkomstig een door de Lid-Staten in te voeren systeem (artikel 6).

Overeenkomstig artikel 11 van die verordening kunnen de administratieve kosten in verband met de registratieprocedures voor locaties en de erkenning van

.../...

milieuverificateurs, alsmede de promotiekosten voor het systeem, worden gedekt door "een vergoedingensysteem dat door de Lid-Staten is vastgesteld".

Gelet op die laatste bepaling - die niet zelf een heffing invoert, maar aan de betrokken Lid-Staat (in casu aan de Gewesten) de mogelijkheid biedt zulks te doen - volstaat het niet in het ontwerp alleen een verwijzing op te nemen naar "de heffing die gepaard gaat met de toepassing van de verordening" : in het ontwerp dient integendeel uitdrukkelijk de bedoelde heffing te worden ingevoerd en dient te worden gepreciseerd waarvoor ze wordt opgelegd en door wie ze verschuldigd is (1).

Het vaststellen van het bedrag van die heffing kan slechts aan de Regering worden overgelaten, indien die heffing kan worden aangemerkt als een retributie, en niet als een belasting.

Voor het invoeren van een belasting is immers, volgens artikel 170 van de Grondwet, de rechtstreekse bevoeging van de bevoegde wetgever vereist, niet alleen voor het opleggen van de belastingplicht zelf, doch ook voor het bepalen van de hoofdbestanddelen ervan. De bevoegde wetgever moet het beginsel van de belasting vaststellen, de grondslag ervan bepalen en de inning ervan regelen. Die bevoegdheid van de wetgever kan niet aan de uitvoerende

(1) Vanzelfsprekend volstaat het louter invoeren van de heffing niet om een volledige uitvoering te geven aan de EEG-verordening. Daartoe zullen nog andere maatregelen moeten worden genomen.

macht worden overgedragen, althans niet wat de hoofdbestanddelen ervan betreft : de grondslag en het tarief van de belasting. Daarentegen vereist artikel 173 van de Grondwet slechts de onrechtstreekse bemoeiing van de bevoegde wetgever voor het invoeren van retributies. Wanneer die wetgever bepaalt in welke gevallen een retributie verschuldigd is, kan hij aan de uitvoerende macht opdragen er de grondslag van vast te stellen.

Algemeen wordt aangenomen dat van een retributie enkel sprake kan zijn, als de heffing verschijnt als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. Er moet dus een vergoeding van kosten zijn en die kosten moeten veroorzaakt zijn door een aan de individuele heffingsplichtige bewezen dienst. Bovendien moet er een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie : bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden. Het is meer bepaald dat vergoedend karakter en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie, die verantwoordt dat het vaststellen van het bedrag van de retributie aan de uitvoerende macht wordt opgedragen.

In casu blijkt te kunnen worden aangenomen dat de bedoelde heffing een retributie is in de hiervoren aangehaalde zin. Uit de verklaring van de gemachtigde van de Regering blijkt immers dat de heffing bedoeld is als de vergoeding voor de administratieve kosten die verband houden

.../...

met de registratie en de controle van de gevalideerde milieuverklaringen.

Nog steeds volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat de retributie wordt geïnd door het B.I.M. en wordt gestort aan het Fonds voor de bescherming van het leefmilieu. Mede gelet op de hiervoren sub 4 gemaakte opmerking, ware het logischer de opbrengst van de retributie rechtstreeks toe te wijzen aan het B.I.M. In elk geval dient de specifieke bestemming van die opbrengst bij ordonnantie te worden bepaald, zoniet zal zij deel uitmaken van de algemene inkomsten van het Gewest.

Artikel 3.

Het ontworpen artikel 6, 6°, voegt "de bezoldigingen (lees : vergoedingen) voor diensten" toe aan de middelen waarover het B.I.M. kan beschikken.

Blijkens de memorie van toelichting bij deze bepaling wordt inzonderheid gedacht aan vergoedingen voor het ter beschikking stellen van de apparatuur van het onderzoekslaboratorium van het B.I.M. en voor het organiseren van vergaderingen, colloquia, enz. ...

Het is de Raad van State niet duidelijk wat de ontworpen bepaling toevoegt aan de bestaande regeling van artikel 6, 3°, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 luidens welke de middelen van het B.I.M. onder meer omvatten "de aan zijn werkzaamheden verbonden inkomsten en vergoe-

.../...

dingen voor prestaties". De bepaling lijkt derhalve als overbodig uit het ontwerp te kunnen worden weggelaten.

Artikel 4.

Zoals hiervoren bij de omschrijving van de strekking van het ontwerp werd uiteengezet, komt het ontworpen artikel 8bis, § 1, tweede lid, neer op een bevestiging (zonder terugwerkende kracht) van een overdracht van personeelsleden die reeds eerder gebeurde bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 oktober 1993. Tegen dit besluit zijn een aantal beroepen hangende bij de afdeling administratie van de Raad van State (1).

Volgens de gemachtigde wil men de bedoelde overdracht bij ordonnantie regelen om het personeel de nodige rechtszekerheid te verschaffen. De memorie van toelichting stelt expliciet dat men met het tweede lid de gevolgen van een eventuele vernietiging van het betrokken besluit door de Raad van State wil opvangen.

(1) Zaken nrs. A. 55.738/X-2678, A. 55.823/VI-11.678, A. 55.910/X-2890, A. 55.911/X-2891, A. 55.923/VI-11.682, A. 55.924/VI-11.683 en A. 55.975/X-2870; in de zaak A. 55.738/X-2678 werden de arresten nrs. 47.911 en 48.392 gewezen (vordering tot schorsing zonder voorwerp geworden omdat verzoekers naam bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 februari 1994 werd geschrapt van de lijst van de overgehevelde personeelsleden opgenomen in bijlage 1 bij het bestreden besluit van 28 oktober 1993).

Voor zover aan de ontworpen bepaling geen terugwerkende kracht wordt toegekend en die bepaling dus niet kan worden geacht een bekrachtiging door de gewestwetgever te zijn van het besluit van 28 oktober 1993, roept de toetsing ervan aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en aan de bevoegdheidsverdelende regels geen bezwaren op. In die hypothese heeft de ontworpen bepaling immers niet tot gevolg dat de Raad van State verhinderd wordt zich ten gronde uit te spreken over de eventuele onregelmatigheid van het bestreden besluit, noch dat belet wordt dat de hoven en rechtbanken waarbij geschillen aanhangig zijn of worden gemaakt betreffende de uitvoeringsmaatregelen van dat besluit, zich met toepassing van artikel 159 van de Grondwet uitspreken over de wettigheid ervan.

De zaken liggen totaal anders wanneer aan de ontworpen bepaling wel terugwerkende kracht zou worden verleend en die bepaling dus zou moeten worden aangemerkt als een bekrachtiging van het besluit van 28 oktober 1993, waardoor dat besluit wordt onttrokken aan de rechterlijke toetsing. Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof is een gewestwetgever niet bevoegd om dergelijke bekrachtiging te verlenen (1); bovendien is het verschil in behandeling dat daaruit voortvloeit voor de burgers waarop het bekrachtigde besluit van toepassing is ten opzichte van diegenen die de jurisdictionele waarborgen genieten die geboden worden door onder meer artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en door de artikelen 144, 145 en 159 van de

(1) Arrest van 11 februari 1988, nr. 46/88, overwegingen B.5.3. tot B.5.6.

Grondwet, in strijd met het grondwettelijk gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, behalve wanneer het objectief en redelijk verantwoord is (1).

Voor zover zou bedoeld zijn aan de ontworpen bepaling terugwerkende kracht te verlenen, kan erop worden gewezen dat de in de memorie van toelichting gegeven verantwoording luidens welke de ontworpen bepaling beoogt "de juridische zekerheid van ... (de) overheveling te waarborgen", niet de uitzonderlijke omstandigheden aantoont die voor de grondwettigheid van een bekrachtiging vereist zijn. De verwijzing in de memorie van toelichting naar de in het voornoemde arrest nr. 5/94 aangenomen verantwoording, namelijk dat een einde werd gemaakt aan de rechtsonzekerheid die het gevolg was van het naast elkaar bestaan van uiteenlopende beoordelingen van de rechtsgeldigheid van een zelfde regeling, is in casu evenmin ter zake dienend.

(1) Arresten van 13 juni 1991, nr. 16/91, overweging 4.B.6.; 22 april 1993, nr. 33/93, overweging B.2.; 15 juni 1993, nr. 46/93, overwegingen B.4. en B.5.; 7 december 1993, nr. 84/93, overweging B.4.; 20 januari 1994, nr. 5/94, overweging B.6.

PORTEE DU PROJET.

Les modifications que l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis tend à apporter à l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (dénommé ci-après l'I.B.G.E.), confirmé par la loi du 16 juin 1989, peuvent être sommairement définies comme suit :

- plusieurs des missions que l'article 3, § 2, du régime organique précité du 8 mars 1989 confie à l'I.B.G.E. en matière d'environnement sont étendues en ce sens qu'elles se porteront désormais également sur les aspects de la politique de l'énergie qui relèvent de la compétence de la Région (article 2, alinéa 1er, du projet);
- les études, recherches et analyses scientifiques relatives à la qualité de l'environnement, exécutées précédemment par les sections "eau" et "air" (actuellement régionalisées) de l'Institut fédéral d'hygiène et d'épidémiologie seront, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, exécutées par l'I.B.G.E.; le Gouvernement est habilité à organiser à cette fin un service scientifique au sein de l'I.B.G.E. (article 2, alinéa 2, premier tiret, du projet);
- l'I.B.G.E. est chargé en outre de "gérer le "Fonds pour la protection de l'environnement" et le "Fonds destiné à l'entretien, l'acquisition et l'aménagement d'espaces verts, de forêts et de sites naturels, ainsi qu'au reempoisonnement et aux interventions urgentes en faveur de la faune"" (article 2, alinéa 2, troisième tiret);
- sont en outre confiées à l'I.B.G.E. un nombre de missions relatives au système communautaire de management environ-
.../...

- nemental et d'audit visé dans le règlement (CEE) n° 1836/96 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit; le Gouvernement est habilité à déterminer le montant et les modalités de perception de la redevance imposée à cet effet (article 2, alinéa 2, quatrième tiret, du projet);
- l'article 3 tend à étendre les ressources dont l'I.B.G.E. peut disposer en vertu de l'article 6 de son régime organique en y ajoutant la rémunération de services fournis par lui;
 - l'article 4 enfin insère dans le régime organique précité un article 8bis qui règle, d'une part, le transfert à l'I.B.G.E. du personnel de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie, transféré à la Région de Bruxelles-Capitale (article 8bis, § 1er, alinéa 1er, en projet) et qui concerne, d'autre part, un transfert de personnel des services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à l'I.B.G.E., déjà décidé par le passé, à savoir par l'arrêté du Gouvernement du 28 octobre 1993 transférant par nécessité fonctionnelle le personnel de l'Administration des ressources naturelles et de l'environnement à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (article 8bis, § 1er, alinéa 2, en projet).

.../...

EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

Dans l'intitulé de l'ordonnance en projet, il conviendrait de supprimer les mots "confirmé par l'article 41 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles".

Préambule.

Il devrait ressortir du préambule de l'arrêté de présentation que la réglementation en projet a été délibérée au sein du Gouvernement. Il y aurait lieu, dès lors, de compléter le préambule par les mots : "Après délibération,".

Article 2.

1. L'alinéa 1er de cet article tend à apporter à l'article 1er, § 2, de l'arrêté royal précité du 8 mars 1989 cinq modifications; l'alinéa 2 vise à compléter ce même paragraphe 2 de l'article 3 par plusieurs alinéas.

Pour des motifs relevant de la technique législative formelle ainsi que pour des motifs d'accessibilité et de clarté de la réglementation en projet, il est préférable, dans les circonstances données, de remplacer intégralement le paragraphe 2 visé par une disposition où seraient intégrés les modifications et compléments projetés. A cet égard, il conviendrait de tenir compte des observations ci-après.

.../...

2. La modification projetée à l'alinéa 1er, 5°, porte sur la disposition qui figure au sixième tiret, et non sur celle qui fait l'objet du septième tiret de l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 8 mars 1989. Il a sans doute échappé aux auteurs du projet que le cinquième tiret du texte visé a été supprimé par ordonnance du 30 juillet 1992.

3. Le texte projeté de l'article 3, § 2, treizième tiret (article 2, alinéa 2, du projet) tend à charger l'I.B.G.E. d'"exécuter toutes études, recherches et analyses scientifiques relatives à la qualité de l'environnement en Région bruxelloise"; cette disposition habilite, en outre, le Gouvernement à organiser à cette fin "un service scientifique" au sein de l'I.B.G.E. et à conférer au personnel de ce service un "statut approprié".

Selon l'exposé des motifs (introduction, II) cette disposition vise essentiellement à créer un laboratoire scientifique qui poursuivra les activités de recherche des anciennes "cellules eau et air" de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie. Selon le délégué du Gouvernement, il s'agit exclusivement, en l'espèce, de l'organisation interne de l'I.B.G.E. et le but n'est notamment pas de créer un service doté de la personnalité juridique.

En vertu de l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 8 mars 1989, l'I.B.G.E. - organisme de la catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public - est géré par le Gouvernement. Cette disposition habilite donc déjà le

.../...

Gouvernement à régler l'organisation interne de l'I.B.G.E. Dans la mesure où l'alinéa 2 de la disposition visée est relatif à la création, au sein de l'I.B.G.E., d'un "service scientifique" (ou laboratoire), il est dès lors superflu.

Dans la mesure où il autorise le Gouvernement à conférer au personnel de ce service "un statut approprié" (ce qui vise, selon le délégué, à ce que les anciens membres du personnel de l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie qui seraient affectés à ce service puissent conserver certains éléments de leur statut), l'alinéa 2 n'est pas indispensable non plus, compte tenu de l'article 11 de la loi précitée du 16 mars 1954 selon lequel le Gouvernement fixe le statut du personnel des organismes d'intérêt public qui, comme c'est le cas de l'I.B.G.E., tombent sous l'application de cette loi.

L'on peut mettre en doute également l'utilité d'insérer dans le régime organique de l'I.B.G.E. l'alinéa 1er de la disposition en projet, qui tend à charger cet institut d'"exécuter toutes études, recherches et analyses scientifiques relatives à ... l'environnement ..." : en effet, selon l'article 3, § 2, premier tiret, actuel, de l'arrêté royal du 8 mars 1989, l'I.B.G.E. est déjà chargé de "réaliser des recherches et des études relatives à l'environnement".

4. L'article 3, § 2, quinzième tiret, en projet (article 2, alinéa 2, du projet) a pour but de charger l'I.B.G.E. de "gérer le "Fonds pour la protection de l'environnement"

.../...

et le "Fonds destiné à l'entretien, l'acquisition et l'aménagement d'espaces verts, de forêts et de sites naturels, ainsi qu'au reempoisonnement et aux interventions urgentes en faveur de la faune".

En ce qui concerne cette disposition, il convient de signaler que les fonds visés sont des "fonds budgétaires" au sens de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 (voir l'article 2, 9° et 10°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires). La création d'un fonds budgétaire tel que visé dans la disposition législative précitée n'est rien d'autre qu'une mesure budgétaire permettant de déroger au principe de la non-affectation des recettes et n'a notamment pas pour effet de créer une personne morale distincte de la Région et dotée d'organes administratifs propres. La mission à conférer à l'I.B.G.E., consistant à "gérer" les fonds visés, ne semble donc porter que sur une autorisation d'effectuer des dépenses à la charge de ces fonds (1).

Le fait de charger un organisme autonome doté de la personnalité juridique de la compétence d'effectuer des dépenses à la charge d'un fonds budgétaire qui continue à faire partie du budget général de la Région ne peut être réputé conforme aux lois sur la comptabilité de l'Etat,

(1) Voir en ce sens le passage du "commentaire article par article" de l'exposé des motifs, selon lequel "les compétences globales en matière d'environnement (de l'I.B.G.E.) ... font que seul (cet institut) a des dépenses imputables sur ces fonds".

coordonnées le 17 juillet 1991 (1). En effet, ces lois coordonnées confèrent aux ministres concernés la compétence d'exécuter les budgets (départementaux). En appliquant cette règle au budget régional, il en résulte qu'il appartient au Gouvernement régional - ou, le cas échéant, par délégation à un membre de ce Gouvernement - d'exécuter le budget.

Si les auteurs du projet jugeaient indiqué que les moyens des fonds budgétaires visés ne soient utilisés que par l'I.B.G.E., il serait plus logique de ne plus maintenir ces fonds, en tant que tels, au budget régional, mais d'inclure directement les moyens visés dans les crédits destinés au budget de l'I.B.G.E. (voir l'article 6, 1°, de l'arrêté royal du 8 mars 1989).

5. Selon l'article 3, § 2, seizième tiret, deuxième alinéa, en projet (article 2, alinéa 2, du projet) "le Gouvernement détermine le montant et les modalités de perception de la redevance liée à l'application du règlement CEE/1836/93 du Conseil (du 29 juin 1993, permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit)".

Ce règlement de la CEE instaure un système aux fins de l'évaluation et de l'amélioration des résultats en matière d'environnement des activités industrielles ainsi

(1) Conformément à l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les lois coordonnées précitées sont applicables aux Communautés et aux Régions.

que de l'information du public dans ce domaine, système auquel peuvent participer sur une base volontaire les entreprises exerçant des activités industrielles (article 1er, paragraphe 1). A cet effet, le règlement prévoit l'enregistrement des sites où des activités industrielles sont exercées (article 3) et l'établissement, pour chaque site, notamment d'une déclaration environnementale (article 5) qui est validée (article 4) par des vérificateurs environnementaux, agréés selon un système à établir par les Etats membres (article 6).

Conformément à l'article 11 du règlement précité, les frais administratifs liés à la procédure d'enregistrement des sites et à l'agrément des vérificateurs environnementaux, ainsi que les frais de promotion du système, peuvent être couverts par "un régime de redevances dont les modalités sont arrêtées par les Etats membres".

Compte tenu de cette dernière disposition - qui n'instaure pas par elle-même une redevance, mais offre à l'Etat membre concerné (en l'espèce aux Régions) la possibilité de le faire - il ne suffit pas d'inscrire dans le projet la simple mention de "la redevance liée à l'application du règlement": le projet devrait, au contraire, instaurer expressément la redevance visée et il devrait à la fois en préciser la finalité et déterminer par qui elle est due (1).

(1) Il va de soi qu'il ne suffit pas d'instaurer la perception pour réaliser la mise en oeuvre intégrale du règlement de la CEE. Il conviendra de prendre à cette fin des mesures supplémentaires.

La fixation du montant de la perception visée ne peut être laissée au Gouvernement que si cette perception peut être qualifiée de rétribution et non d'impôt.

En effet, en vertu de l'article 170 de la Constitution, l'instauration d'un impôt nécessite l'intervention directe du législateur compétent, non seulement pour imposer l'obligation fiscale en tant que telle, mais également pour en déterminer les éléments essentiels. Il appartient au législateur compétent de fixer le principe de l'impôt, d'en déterminer l'assiette et d'en régler la perception. Cette compétence du législateur ne peut être déléguée au pouvoir exécutif, du moins en ce qui concerne les éléments essentiels que sont l'assiette et le tarif d'imposition. Par contre, l'article 173 de la Constitution ne requiert que l'intervention indirecte du législateur compétent pour l'instauration de rétributions. Lorsque ce législateur spécifie dans quels cas une rétribution est due, il peut charger le pouvoir exécutif d'en déterminer l'assiette.

Il est généralement admis qu'il peut être uniquement question de rétribution lorsque la perception apparaît comme la rémunération pécuniaire d'un service fourni par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement. Il doit donc y avoir un remboursement de frais et ces frais doivent résulter d'un service fourni à titre individuel à un redevable. En outre, il doit exister un rapport raisonnable entre, d'une part, la valeur du service fourni et, d'autre part, la rétribution demandée : à défaut d'un tel rapport, la rétribution perdrait son caractère rémunératoire et deviendrait de nature fiscale. C'est plus particulièrement ce caractère rémunératoire et l'exigence du

.../...

rapport raisonnable entre le service fourni et la rétribution demandée qui justifient que la fixation du montant de la rétribution soit confiée au pouvoir exécutif.

Il paraît pouvoir être admis en l'espèce que la perception visée constitue une rétribution au sens précisé ci-dessus. Il appert, en effet, des précisions fournies par le délégué du Gouvernement que la perception se présente comme le remboursement de frais administratifs se rapportant à l'enregistrement et au contrôle des déclarations environnementales validées.

Toujours selon le délégué, les auteurs du projet entendent que la rétribution soit perçue par l'I.B.G.E. et versée au Fonds pour la protection de l'environnement. Compte tenu notamment de l'observation formulée au point 4 ci-dessus, il serait plus logique d'attribuer directement à l'I.B.G.E. le produit de la rétribution. En tout état de cause, l'affectation spécifique du produit de la rétribution devra être déterminée par voie d'ordonnance, à peine d'entrer dans les recettes générales de la Région.

Article 3.

L'article 6, 6°, en projet, ajoute "les rémunérations de services" aux ressources dont l'I.B.G.E. peut disposer.

Selon l'exposé des motifs relatif à cette disposition, sont notamment visées des rémunérations pour la mise à disposition du matériel du laboratoire de recherche de l'I.B.G.E. et pour l'organisation de réunions, colloques, etc. ...

.../...

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas ce que la disposition en projet ajoute à la règle existante de l'article 6, 3°, de l'arrêté royal du 8 mars 1989, selon laquelle les ressources de l'I.B.G.E. comprennent notamment "les recettes liées à son action et les indemnités pour prestations". Cette disposition paraît, dès lors, pouvoir être omise du projet, comme étant superflue.

Article 4.

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, dans la définition de la portée du projet, l'article 8bis, § 1er, alinéa 2, en projet revient à confirmer (sans effet rétroactif) un transfert de personnel, déjà effectué par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 octobre 1993. Plusieurs recours contre cet arrêté sont pendants devant la section d'administration du Conseil d'Etat (1).

Selon le délégué, les auteurs du projet entendent régler le transfert susvisé par voie d'ordonnance, afin de procurer au personnel la sécurité juridique requise. L'exposé des motifs spécifie expressément que l'alinéa 2 a

(1) Affaires n^{os} A. 55.738/X-2678, A. 55.823/VI-11.678, A. 55.910/X-2890, A. 55.911/X-2891, A. 55.923/VI-11.682, A. 55.924/VI-11.683 et A. 55.975/X-2870; dans l'affaire A. 55.738/X-2678, les arrêts n^{os} 47.911 et 48.392 ont été rendus (demande de suspension devenue sans objet dès lors que le nom du requérant a été radié par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 février 1994 de la liste des membres du personnel transférés, figurant à l'annexe 1 de l'arrêté attaqué du 28 octobre 1993).

pour objet de parer aux effets d'une annulation éventuelle de l'arrêté précité par le Conseil d'Etat.

Dans la mesure où la disposition en projet n'est assortie d'aucun effet rétroactif et ne peut, dès lors, être réputée être une validation par le législateur régional de l'arrêté du 28 octobre 1993, le contrôle de cette disposition à la lumière du principe constitutionnel de l'égalité et des règles répartitrices de compétences n'appelle aucune objection. En effet, dans cette hypothèse la disposition en projet n'a pas pour effet d'empêcher le Conseil d'Etat de statuer au fond sur l'irrégularité éventuelle de l'arrêté attaqué, pas plus qu'elle n'empêche les cours et tribunaux déjà saisis ou devant encore être saisis de litiges portant sur les mesures d'exécution de cet arrêté, de se prononcer en application de l'article 159 de la Constitution sur la légalité de cet arrêté.

Les choses se présentent tout à fait différemment si la rétroactivité était accordée à la disposition en projet, qui devrait dès lors être considérée comme la validation de l'arrêté du 28 octobre 1993, ce qui aurait pour effet de soustraire cet arrêt au contrôle juridictionnel. Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, un législateur régional n'est pas compétent pour accorder pareille validation (1); au surplus, la différence de traitement qui en résulte pour les citoyens auxquels l'arrêté validé est applicable, par rapport aux autres citoyens qui bénéficient des garanties juridictionnelles offertes notamment par l'article 14 des lois coordonnées sur

(1) Arrêt du 11 février 1988, n° 46/88, considérants B.5.3. à B.5.6.

le Conseil d'Etat et par les articles 144, 145 et 159 de la Constitution, est contraire aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, sauf si elle est objectivement et raisonnablement justifiée (1).

Dans la mesure où les auteurs du projet entendraient assortir la disposition en projet d'un effet rétroactif, il y a lieu de signaler que la justification donnée dans l'exposé des motifs, selon laquelle la disposition en projet vise "à garantir la sécurité juridique ... (du) transfert", ne met pas en évidence les circonstances exceptionnelles requises pour qu'une validation soit conforme à la Constitution. N'est pas davantage pertinente en l'espèce la référence que l'exposé des motifs fait à la justification adoptée dans l'arrêt n° 5/94 précité, à savoir qu'il a été mis fin à l'insécurité juridique résultant de la coexistence d'appréciations divergentes de la validité d'un même règlement.

(1) Arrêts des 13 juin 1991, n° 16/91, considérant 4.B.6.; 22 avril 1993, n° 33/93, considérant B.2.; 15 juin 1993, n° 46/93, considérants B.4. et B.5.; 7 décembre 1993, n° 84/93, considérant B.4.; 20 janvier 1994, n° 5/94, considérant B.6.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS,
A. ALLEN,

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

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. CLEMENT, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.