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 Premier Ministre, le 5 décembre 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat", a donné le 7 décembre 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 december 1994 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de gewone wet van 16 juli 1994 tot vervollediging van de federale staatsstructuur", heeft op 7 december 1994 het volgend 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, la demande d'avis est motivée dans les termes suivants :

> "Het ontwerp van wet betreft de wijziging van een aantal wetsbepalingen met betrekking tot de milieu-taksen. Sommige van deze wetsbepalingen treden in werking op 1 januari 1995. Het is dan ook nodig om de wijziging ervan ten spoedigste bij het Parlement te kunnen indienen. Dit is het geval voor de bepalingen betreffende de milieutaks op batterijen. Voor wat betreft de milieutaks op drankverpakkingen werd bij wet van 3 juni 1994 een soort "neutralisatieperiode" toegestaan. Ook deze loopt ten einde op 1 januari 1995 zodat ook daarvoor de indiening van het ontwerp zo spoedig mogelijk moet kunnen gebeuren".

*

* *

Observation préliminaire.

Ainsi qu'il résulte de la lettre de demande d'avis, l'avant-projet de loi soumis à la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas encore reçu l'accord préalable des Gouvernements régionaux comme le prévoit l'article 4, § 4,

de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Par ailleurs, si ledit avant-projet a reçu l'accord du ministre du Budget le 6 décembre 1994, il n'apparaît pas, par contre, qu'il aurait été soumis à l'avis de l'inspecteur des Finances comme le prescrit l'article 13, 1°, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire.

C'est sous réserve de l'accomplissement de ces deux formalités que l'avant-projet de loi est examiné.

Examen du projet.

Dispositif.

Article 1er.

Même si le système de prime de retour et le système de consigne correspondent à des réalités différentes, on peut se demander si cette distinction doit être inscrite dans l'avant-projet, dès lors qu'il n'y attache aucune conséquence juridique quant à la perception des écotaxes.

Si, malgré cela, les auteurs de l'avant-projet estiment devoir maintenir cette distinction dans le texte examiné, encore conviendrait-il d'en revoir la rédaction de

manière à mieux faire apparaître la différence et de bannir des expressions telles que celle de "metteur sur le marché".

Article 2.

Cet article appelle, quant au fond, une observation semblable à celle qui a déjà été formulée par la section de législation (1) à propos de l'article 1er de la proposition devenue la loi du 3 juin 1994 modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

En ce qui concerne la forme, on écrira conformément à l'usage :

"Art. 2. Dans l'article 373bis, alinéa 1er, de la même loi, y inséré par la loi du 3 juin 1994 ...".

Article 4.

Cette disposition est gravement lacunaire : d'une part, elle s'abstient de préciser la durée pour laquelle l'exonération de l'écotaxe sur les appareils jetables est accordée, d'autre part, elle indique de manière incomplète ou insuffisamment précise les caractéristiques auxquelles le système de collecte d'appareils usagés doit répondre pour

(1) Avis L. 23.202/2 du 23 mars 1994, Doc. parl. Chambre, sess. 1993-1994, n° 1361/3, p. 4.

que le redevable qui l'organise soit exonéré de l'écotaxe prévue par l'article 376, § 1er, de la loi du 16 juin 1993.

Doivent être notamment précisées dans le texte :

- la période à laquelle il convient de se référer pour déterminer si le système de collecte permet d'atteindre le taux de recyclage ou de réutilisation requis;

- la méthode à utiliser pour déterminer le nombre d'appareils sur lesquels le taux de recyclage ou de réutilisation est appelé à s'appliquer.

De manière plus générale, l'article doit être revu de manière à contenir, dans des limites compatibles avec le principe constitutionnel de la légalité de l'impôt ainsi qu'avec l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, le large pouvoir d'appréciation dont le fisc dispose lorsqu'il se prononce sur une demande d'exonération de l'écotaxe frappant les appareils-photos jetables. Ce n'est que s'il est satisfait à cette exigence que l'habilitation accordée au Roi à la dernière phrase de la disposition examinée peut être admise.

Sous réserve de ces observations, le texte néerlandais de l'article 376, § 2, en projet, devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Articles 3 à 5.

Les articles 3 à 5 du projet tendent à la modification d'un même article et leurs dispositions doivent donc être groupées en un seul article conçu comme suit :

"Art. 3. A l'article 376 de la même loi, sont apportées les modifications suivantes :

1° au paragraphe 1er, l'écotaxe ...;

2° le paragraphe 2 est remplacé par le paragraphe suivant : ...;

3° l'article est complété par le paragraphe suivant : "§ 3. ...".

La numérotation doit être revue en conséquence.

Article 6 (devenant l'article 4).

1. La disposition en projet appelle des observations semblables à celles formulées lors de l'examen de l'article 4 du projet.

2. Si l'article 105 de la Constitution permet qu'une loi particulière étende l'exercice du pouvoir réglementaire du Roi au-delà des limites fixées par l'article 108, une telle loi ne peut toutefois, en principe, attribuer au Roi des pouvoirs que la Constitution réserve au

législateur. L'article 378, § 1er, 2°, seconde phrase, en projet, n'est pas admissible en tant qu'il autorise le Roi à modifier une disposition légale relative aux conditions d'exonération d'un impôt alors que les articles 170, § 1er, et 172, alinéa 2, de la Constitution réservent cette matière au pouvoir législatif.

Sous réserve de ces observations, le texte néerlandais de l'article 378, § 1er, en projet, devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

3. L'article 378, § 1er, 3°, en projet, serait mieux rédigé comme suit :

"3° selon des modalités fixées par le Roi, le redevable ou son délégué fournit à l'acheteur de piles la preuve que l'achat a eu lieu en Belgique".

Article 7 (devenant l'article 5).

L'habilitation donnée au Roi par la disposition examinée n'est admissible au regard des articles 170, § 1er, et 172, alinéa 2, de la Constitution, que si les auteurs de l'avant-projet peuvent prouver la nécessité d'une telle délégation de pouvoir et spécialement le fait qu'en l'espèce des risques sérieux de spéculation et de fuite de la matière imposable imposent une intervention rapide de l'autorité fiscale. De plus, s'agissant d'une matière réservée au

législateur, les arrêtés pris par le Roi en vertu de cette habilitation doivent être confirmés par ledit législateur.

Par ailleurs, la phrase liminaire serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 5. Dans l'article 394 de la même loi, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas 1er et 2 :".

Article 8 (devenant l'article 6).

L'article doit être rédigé comme suit :

"Art. 6. Dans l'article 401, 3., de la même loi, remplacé par la loi du 3 juin 1994, les mots "1er janvier 1995" sont remplacés par les mots "1er juillet 1995"".

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 :

> "Het ontwerp van wet betreft de wijziging van een aantal wetsbepalingen met betrekking tot de milieu-taksen. Sommige van deze wetsbepalingen treden in werking op 1 januari 1995. Het is dan ook nodig om de wijziging ervan ten spoedigste bij het Parlement te kunnen indienen. Dit is het geval voor de bepalingen betreffende de milieutaks op batterijen. Voor wat betreft de milieutaks op drankverpakkingen werd bij wet van 3 juni 1994 een soort "neutralisatieperiode" toegestaan. Ook deze loopt ten einde op 1 januari 1995 zodat ook daarvoor de indiening van het ontwerp zo spoedig mogelijk moet kunnen gebeuren".

*

* *

Voorafgaande opmerking.

Blijkens de adviesaanvraag is het voorontwerp van wet dat aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, nog niet voorafgaandelijk goedgekeurd door de Gewestregeringen, gelijk wordt voorgeschreven in artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Daarbij komt dat de Minister van Begroting op 6 december 1994 weliswaar zijn fiat heeft verleend voor het

voorontwerp van wet, maar dat niet blijkt dat het om advies is voorgelegd aan de inspecteur van financiën, zoals wordt voorgeschreven in artikel 13, 1°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole.

Het voorontwerp van wet wordt onderzocht onder voorbehoud dat aan die beide vormvereisten wordt voldaan.

Onderzoek van het ontwerp.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

Ook al gaat een verschillende realiteit schuil achter het werken met een retourpremie en het werken met statiegeld, dan nog rijst de vraag of dat onderscheid in het voorontwerp behoort te worden ingeschreven, aangezien het voorontwerp aan het bewuste onderscheid geen rechtsgevolgen verbindt wat de heffing van de milieubelastingen betreft.

Als de stellers van het voorontwerp desondanks menen dat onderscheid in de onderzochte tekst te moeten handhaven, dan nog behoort de redactie ervan zodanig te worden herzien dat het onderscheid beter tot uiting komt en dat wendingen als "diegene die het produkt op de markt brengt" worden weggewerkt.

Artikel 2.

Inhoudelijk behoort bij dat artikel een soortgelijke opmerking te worden gemaakt als die welke de afdeling wetgeving (1) al gemaakt heeft omtrent artikel 1 van het voorstel dat de wet van 3 juni 1994 is geworden, tot wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

Wat de vorm betreft dient dus, zoals gebruikelijk is, te worden geschreven :

"Art. 2. In artikel 373bis, eerste lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 3 juni 1994, wordt de datum "31 december 1994" ...".

Artikel 4.

Deze bepaling vertoont ernstige gebreken : aan de ene kant bepaalt zij niet hoe lang vrijstelling van milieubelasting op wegwerptoestellen toegestaan wordt, aan de andere kant bepaalt zij onvolledig of onvoldoende precies de kenmerken die het systeem van ophaling van gebruikte toestellen dient te vertonen wil de belastingplichtige die het op touw zet, vrijgesteld worden van de "milieutaks", voorgeschreven in artikel 376, § 1, van de wet van 16 juni 1993.

---

(1) Advies L. 23.202/2 van 23 maart 1994, Gedr. St. Kamer, zitting 1993-1994, nr. 1361/3, blz. 4.

In de tekst behoren vooral nader te worden omschreven :

- het tijdvak waaraan gerefereerd moet worden om uit te maken of het vereiste percentage recycling of hergebruik gehaald kan worden met het ophaalsysteem;

- de werkwijze die gebruikt moet worden om te bepalen op hoeveel toestellen het percentage recycling of hergebruik dient te worden toegepast.

Algemener beschouwd behoort het artikel zo te worden herzien dat het de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de fiscus beschikt wanneer hij zich uitspreekt over een aanvraag tot vrijstelling van de milieubelasting op wegwerpfototoestellen beperkt binnen de grenzen die zich verdragen met het grondwettelijk beginsel van de wettigheid van de belasting alsook met artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Eerst als aan dat vereiste is voldaan kan de machtiging die in de laatste zin van de onderzochte bepaling aan de Koning verleend wordt, worden aanvaard.

Onder voorbehoud van deze opmerkingen schrijve men in het ontworpen artikel 376, § 2, eerste zin : "geniet de belastingplichtige volledige vrijstelling ..." en in de tweede zin : "nadere regels" in plaats van "modaliteiten". In deze laatste zin behoort bovendien het woord "koning" met een hoofdletter te worden geschreven. Deze opmerking geldt voor het hele ontwerp.

Artikelen 3 tot 5.

Met de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp wordt de wijziging van een zelfde artikel beoogd en de bepalingen ervan moeten dus worden samengebracht in één enkel artikel, luidende :

"Art. 3. In artikel 376 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 1 wordt de verminderde milieutaks van 100 fr. ...;

2° paragraaf 2 wordt vervangen als volgt : ...;

3° het artikel wordt aangevuld met een paragraaf 3, luidende :

"§ 3. Het in § 2 bedoelde bewijs ... attest afgegeven door een onafhankelijk certificeringsorgaan, erkend door ...".

De nummering behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 6 (dat artikel 4 wordt).

1. De ontworpen bepaling geeft aanleiding tot soortgelijke opmerkingen als die welke ten tijde van het onderzoek van artikel 4 van het ontwerp zijn gemaakt.

2. Al is het op de voet van artikel 105 van de Grondwet mogelijk dat een bijzondere wet de uitoefening van de verordeningsbevoegdheid van de Koning verder doet reiken dan de grenzen die door artikel 108 worden gesteld, toch kan zulk een wet in beginsel de Koning geen bevoegdheid verlenen die krachtens de Grondwet bij de wetgever berust. Het ontworpen artikel 378, § 1, 2°, tweede volzin, is niet aanvaardbaar in zoverre het de Koning machtigt om een wetsbepaling over de voorwaarden voor vrijstelling van een belasting te wijzigen, terwijl de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet die aangelegenheid uitsluitend toewijzen aan de wetgevende macht.

Onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen schrijve men in het ontworpen artikel 378, § 1, 1°, eerste lid, tweede zin, "uiterlijk" in plaats van "ten laatste" en in het tweede lid, eerste zin, "... verschaft aan het overheidsbestuur de nodige gegevens om het in staat te stellen te oordelen over de doeltreffendheid van ...".

3. Het ontworpen artikel 378, § 1, 3°, zou beter als volgt worden gesteld :

"3° de belastingplichtige of zijn gemachtigde levert op de wijze bepaald door de Koning aan degene die batterijen koopt het bewijs dat de aankoop in België heeft plaatsgehad".

Artikel 7 (dat artikel 5 wordt).

Uit het oogpunt van de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet is de machtiging die door de onderzochte bepaling aan de Koning wordt verleend alleen aanvaardbaar als de stellers van het voorontwerp de noodzaak van een zodanige opdracht van bevoegdheid kunnen bewijzen en inzonderheid kunnen aantonen dat in het onderhavige geval vanwege ernstig gevaar voor speculatie en wegmaking van een snel ingrijpen van de belastbare materie geboden is. Aangezien het bovendien een aangelegenheid geldt die aan de wetgever is toebedacht, behoren de besluiten die krachtens die machtiging door de Koning worden vastgesteld, door die wetgever te worden bekrachtigd.

Overigens zou het beter zijn de inleidende zin als volgt te stellen :

"Art. 5. In artikel 394 van dezelfde wet wordt tussen het eerste en het tweede lid het volgende lid ingevoegd :".

Artikel 8 (dat artikel 6 wordt).

Het artikel behoort als volgt te worden gesteld :

"Art. 6. In artikel 401, 3., van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 3 juni 1994, worden de woorden "1 januari 1995" vervangen door de woorden "1 juli 1995"".

La chambre était composée de :

Messieurs R. ANDERSEN, président de chambre,
Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS,

Madame J. GIELISSEN, greffier,

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

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

LE GREFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit :

De H. R. ANDERSEN, kamervoorzitter,
staatsraden,

Mevr. J. GIELISSEN, griffier,

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

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

DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT,

R. ANDERSEN.