

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 Premier Ministre, le 27 novembre 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat", a donné le 1er décembre 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 27 november 1995 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur", heeft op 1 december 1995 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, elle l'est dans les termes suivants :

"Dit ontwerp van wet betreft de wijziging van een aantal bepalingen inzake milieutaksen. Sommige van de te wijzigen bepalingen treden in werking op 1 januari 1996 zodat het nodig is om het wijzigingsontwerp ten spoedigste bij het Parlement in te dienen".

*

*

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat a fait porter, comme le lui prescrit l'article 3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, son examen sur le respect, par l'avant-projet, des règles qui répartissent les compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, ainsi que sur le point de savoir si le texte examiné a pour objet des matières visées à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 de la Constitution.

Il a, en outre, estimé devoir formuler quelques observations qui lui paraissent essentielles.

.../...

Le Conseil d'Etat n'a pas examiné en détail, comme il aurait pu le faire dans des circonstances normales, chacune des dispositions de l'avant-projet et s'est abstenu de formuler des observations quant à la forme et au respect des règles de la technique législative.

*

*

*

I. S'agissant des écotaxes, la répartition des compétences est déterminée, en vertu de l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution, par les articles 3, alinéa 1er, 8°, 4, § 4, 5, § 3, alinéa 2, et 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

L'article 3, alinéa 1er, 8°, de ladite loi spéciale détermine la matière imposable :

"les taxes, assimilées aux accises, frappant un produit mis à la consommation en raison des nuisances qu'il est réputé générer, appelées écotaxes".

Cette définition de la matière imposable résulte de l'amendement suivant (1) :

(1) Doc. parl., Sénat, n° 558-5 (1992-1993), pp. 473-474.

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

N° 80

Art. 63

Remplacer les mots "8° les taxes sur des produits générateurs de nuisances écologiques, appelées écotaxes" par les mots "8° les taxes, assimilées aux accises, frappant un produit mis à la consommation en raison des nuisances qu'il est réputé générer, appelées écotaxes".

Justification

Suivant le Conseil d'Etat, la notion "écotaxes" est définie de manière générale de telle sorte que de cette définition, on peut simplement inférer que des taxes d'un type nouveau pourront être levées sur une matière taxable qui n'est guère délimitée, à savoir les "produits générateurs de nuisances écologiques". Etant donné que la proposition de loi spéciale laisse ainsi au législateur ordinaire le soin de définir la notion "écotaxes", en ce compris la délimitation de la matière taxable il confère au législateur ordinaire la compétence réservée au législateur spécial par l'article 115, troisième alinéa, de la Constitution.

Afin de remédier au caractère non constitutionnel soulevé par le Conseil d'Etat, on pourrait reprendre la terminologie de la proposition de loi ordinaire relative aux écotaxes, afin de préciser de quelles écotaxes il s'agit et à quelle législation fiscale il est fait référence. A cet égard, il y a lieu de rappeler que la législation fiscale à laquelle il est fait référence, est reprise dans la proposition de loi ordinaire visant à achever la structure fédérale de l'Etat (qui sera prochainement déposée à la Chambre des représentants) et qui entrera en vigueur avant les articles 63, 64, 65 et 67, § 4, de cette proposition de loi spéciale. Qui plus est, suite à l'amendement n° 94 (= amendement à l'article 87 de cette proposition de loi spéciale), ces articles 63, 64, 65 et 67, § 4, n'entreront en vigueur que le lendemain de l'entrée en

.../...

vigueur de la législation fiscale relative aux écotaxes".

C'est donc par référence aux définitions données aux termes "écotaxes" et "mise à la consommation" par les 1^o et 11^o de l'article 369 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat qu'est circonscrite la matière imposable visée à l'article 3, alinéa 1er, 8^o, de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

Du reste, la définition de l'écotaxe dans cette dernière disposition correspond actuellement en tous points à celle figurant dans l'article 369, 1^o, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993. Le concept de "mise à la consommation" en tant que fait générateur de l'impôt régional visé à l'article 3, alinéa 1er, 8^o, de la loi spéciale doit s'y entendre dans le sens que lui donne le texte actuel de l'article 369, 11^o, de la loi ordinaire :

"acte par lequel les droits à l'importation, l'accise ou la taxe sur la valeur ajoutée sont dus pour la première fois dans le pays".

En raison du caractère indissociable de ces dispositions de la loi spéciale et de la loi ordinaire, que deux avis antérieurs de la section de législation permettent de mieux discerner encore, le premier donné par son assemblée générale le 16 septembre 1992 (1) et le second en

(1) Doc. parl., Chambre des représentants, session extraordinaire n^o 604/2-91/92.

chambres réunies le 18 décembre 1992 (1), les définitions dans l'article 369 de la loi ordinaire de l'"écotaxe", au 1^o, de la "mise à la consommation", au 11^o, et du "redevable", au 12^o, en ce qu'il se réfère à la "mise à la consommation", ne peuvent être modifiées par une loi ordinaire, mais seulement conformément à l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution, c'est-à-dire par une loi spéciale; ces éléments contribuent en effet à déterminer l'essence même de l'impôt régional.

Les nouvelles notions ou définitions figurant à l'article 1er bis de l'avant-projet, en regard des 1^o, 11^o, 11^o bis et 12^o doivent par conséquent faire l'objet d'un projet de loi spéciale et être omises de l'avant-projet de loi soumis à l'avis; ses autres dispositions visant à aménager la loi ordinaire pour tenir compte de l'introduction de ces nouvelles notions ou définitions, doivent être revues en conséquence.

II. S'il n'est pas au pouvoir du législateur ordinaire de modifier ni dénaturer la matière imposable, il est en revanche compétent, en vertu de l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, pour fixer la base d'imposition, le taux d'imposition et les exonérations des écotaxes. Selon cette même disposition, "toute modification de l'un de ces éléments ne peut toutefois être effectuée que moyennant l'accord des Gouvernements régionaux".

(1) Doc. parl., Sénat, n° 558-2 (1992-1993), pp. 30 à 33.

L'accord ainsi requis par la loi spéciale de financement se différencie des autres formes de collaboration entre l'Etat fédéral et les entités fédérées en ce qu'il confère, en l'espèce, aux régions un pouvoir de "codécision" (1).

Il ressort de la demande d'avis que cet accord est sollicité en même temps que l'avis du Conseil d'Etat (2). Il n'a pas encore été obtenu.

Il s'ensuit qu'en l'état actuel l'avant-projet soumis à l'examen de la section de législation ne satisfait pas au prescrit de l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, telle que modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

L'importance de cet accord est mis en relief par la Cour d'arbitrage dans son arrêt 8/95 du 2 février 1995 qui y voit une garantie contre une ingérence excessive du législateur fédéral dans une matière - la politique de

(1) M.A. LEJEUNE, "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", in "Les conflits d'intérêts : quelle solution pour la Belgique de demain ?", Faculté de droit de Namur, Centre de droit régional, La Charte, 1990, n° 70, pp. 70-71.

(2) L'attention des auteurs de l'avant-projet est également attirée sur ce que des observations formulées à cette occasion par les Régions pourraient les amener à y apporter des modifications sur lesquelles le Conseil d'Etat devrait être consulté.

l'environnement - qui ressortit à la compétence de principe des Régions.

Cet accord préalable est d'autant plus important en l'espèce, que, dans plusieurs de ses dispositions, l'avant-projet intervient dans les compétences attribuées aux Régions dans ce domaine.

Tel est, notamment, le cas des dispositions qui se réfèrent à un "système de collecte".

Si les auteurs de l'avant-projet ne définissent pas cette notion, laissant ce soin aux autorités régionales, par contre, ils décrivent les caractéristiques du système (1). Il en va ainsi des articles 376, § 2, 378, § 1er, 2., et surtout de l'article 380 de l'avant-projet.

L'article 378, § 1er, 2, c), en tant qu'il prévoit que les piles collectées sont recyclées "au moyen des meilleures possibilités techniques disponibles réalisables sur le plan économique", constitue une immixtion dans la compétence des Régions de fixer les conditions dans lesquelles

(1) Le système des collectes doit être considéré comme un aspect de la politique du traitement des déchets et relève à ce titre de la compétence exclusive du législateur régional (voyez, à ce propos, le décret flamand du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets - M.B. 25 juillet; le décret wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets - M.B. 14 décembre; l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets - M.B. 23 avril).

les le recyclage, qu'elles viendraient à instituer, devrait avoir lieu.

En outre, l'avant-projet prévoit l'intervention de personnes ou d'organes, agréés par des personnes physiques ou morales mettant des piles sur le marché, qui ont pour mission de collecter et de recycler les produits visés dans l'avant-projet. Il s'agit là, à nouveau, d'un empiétement de l'autorité fédérale sur des compétences qui reviennent aux Régions.

Enfin, il échet de relever que l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages, conclu le 5 avril 1995 entre le Gouvernement de la Région flamande, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement de la Région wallonne contient des dispositions qui interfèrent avec celles de l'avant-projet.

III. Une autre formalité n'a pas été respectée. L'article 23 de l'avant-projet (article 394 en projet) méconnaît la formalité prévue à l'article 5, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, c'est-à-dire l'obligation pour l'Etat fédéral de se concerter avec les Régions en ce qui concerne le service des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 8°.

.../...

IV. L'avant-projet appelle également des réserves en ce qui concerne le respect du principe constitutionnel de la légalité de l'impôt. Ceci vaut, notamment, pour les nombreuses délégations de pouvoir au Roi et au Ministre des Finances.

En ce qui concerne les exonérations, celles-ci sont tantôt fixées dans l'avant-projet lui-même (articles 378, 380 et 382 en projet), tantôt fixées par le Ministre des Finances (articles 392 et 394 en projet). Dans le premier cas, leur précision laisse souvent à désirer (1); dans le second cas, il y va d'une délégation de pouvoir inconstitutionnelle.

Quant à l'article 15 de l'avant-projet (article 382, alinéa 1er, 1^o, dernière phrase, en projet), non seulement il confère au Roi le pouvoir de déterminer les modalités de la demande d'exonération de certains pesticides, mais, qui plus est, il Lui donne celui de déterminer le montant et le mode de paiement de la "redevance" à acquitter lors de son introduction. Il ne peut, de toute évidence, s'agir d'une redevance, alors qu'on chercherait en vain quel est le service rendu en contrepartie de celle-ci.

(1) De manière générale, l'avant-projet souffre d'un manque de précision qui, en matière fiscale, s'avère incompatible avec le principe de la légalité de l'impôt. Voir à titre d'exemple, l'article 14 de l'avant-projet.

V. Dans un avis précédent du 18 mai 1993 relatif au "projet de loi portant des dispositions fiscales et financières" (1), le Conseil d'Etat a fait observer que :

"L'amende administrative, prononcée par un fonctionnaire agissant sans indépendance, dans les liens de sa subordination hiérarchique, et hors des garanties de la procédure pénale, ne peut être admise au regard de notre droit constitutionnel que si elle ne constitue pas une peine.

Pour qu'une amende administrative n'acquière pas de caractère proprement punitif, ce qui en modifierait la nature, il faut que par la modération de son montant, elle n'ait pas d'effets sensibles sur les revenus ou sur le patrimoine du contrevenant tels que celui-ci devrait supporter une ou des privations quant à la satisfaction de ses besoins, tant sur le plan matériel que moral. L'appréciation de ces effets exige une relativisation de l'amende en rapport avec les moyens du contrevenant.

En d'autres termes, l'amende administrative doit demeurer, en fonction de son montant, une espèce d'avertissement, de rappel à l'ordre.

La détermination du montant d'une amende administrative soulève une question d'opportunité politique sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer. Toutefois, lorsque l'amende atteint un montant très important, il y a lieu de considérer qu'elle devient une peine qui ne peut être prononcée que par les tribunaux, en vertu de l'article 92 de la Constitution".

Cette observation trouve également à s'appliquer au présent avant-projet.

(1) Doc. parl., Sénat, n° 762/1 (1992-1993), pp. 85 et 86.

En particulier, on relèvera qu'il n'est pas possible de déterminer quelle est l'autorité compétente pour prononcer l'amende et quels sont les recours dont disposent ceux auxquels elle est infligée. Parfois, le montant même de l'amende administrative n'est pas déterminé, l'avant projet se limitant à énoncer les paramètres de calcul, dont certains restent à déterminer par le Roi sur proposition de la commission du suivi.

VI. Dans son précédent avis relatif à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever le structure fédérale de l'Etat (1), le Conseil d'Etat a attiré l'attention sur la nécessité, pour les auteurs du projet, d'avoir égard à plusieurs directives européennes. Il s'agit :

- de la directive du Conseil 83/189/CEE du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques,
- de la directive du Parlement européen et du Conseil 94/62/CE du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, en particulier, de son article 16 en tant qu'il vise les spécifications techniques liées à des mesures fiscales qui favorisent le respect desdites spécifications (2), et

(1) Doc. parl., Chambre, n° 897/2, (1992-1993), pp. 175 et suivantes.

(2) Cette directive abroge la directive du Conseil 85/339/CEE du 27 juin 1985 concernant les emballages pour liquides alimentaires.

- de la directive du Conseil 75/442/CEE du 18 mars 1991, modifiant la directive du 15 juillet 1975 relative aux déchets,

qui, toutes trois, prévoient une obligation d'information préalable de la Commission par les Etats membres.

Il n'apparaît pas que cette information préalable a eu lieu. Cette lacune doit être comblée.

Quant à la directive du Conseil 91/157/CEE du 18 mars 1991 relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses, elle utilise une terminologie dont l'avant projet s'écarte, sur certains points, sans motif apparent. Il serait souhaitable d'adopter la même terminologie.

La même observation vaut en ce qui concerne la directive 94/62/CE précitée du 20 décembre 1994.

Pour plus de détails, il est fait référence à l'avis précité du Conseil d'Etat du 16 juillet 1993.

VII. Selon l'article 1er de l'avant-projet, celui-ci règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Cette référence est inexacte. En effet, les dispositions légales qui ont pour objet de déterminer le fait générateur, la base imposable, le taux d'imposition et

.../...

les exonérations des écotaxes constituent l'exécution soit de l'article 177 de la Constitution, soit de l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, elle-même prise en exécution de cette disposition constitutionnelle.

Les lois spéciales qui, comme celles du 16 janvier 1989, sont prises en exécution de l'article 177 de la Constitution sont de celles énumérées à l'article 77, alinéa 1er, 3° et 4°, de la Constitution. Il en va de même des dispositions légales adoptées en exécution desdites lois (1).

(1) Voir, dans le même sens, l'avis L. 24.694/1/2/9 donné le 25 octobre 1995 (deuxième chambre) à propos de l'article 25 de l'avant-projet de loi portant des dispositions fiscales, financières et diverses (Doc. parl., Chambre des représentants, n° 208/1 (1995-1996), pp. 75 et 76).

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 :

"Dit ontwerp van wet betreft de wijziging van een aantal bepalingen inzake milieutaksen. Sommige van de te wijzigen bepalingen treden in werking op 1 januari 1996 zodat het nodig is om het wijzigingsontwerp ten spoedigste bij het Parlement in te dienen".

*

* *

De Raad van State heeft, binnen de korte termijn die hem is toegemeten, zoals voorgeschreven bij artikel 3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zijn onderzoek toegespitst op de naleving, in het voorontwerp, van de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden onder de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, alsook op het vraagstuk of de onderzochte tekst aangelegenheden betreft als bedoeld in artikel 74, in artikel 77 of in artikel 78 van de Grondwet.

De Raad heeft het bovendien nodig geacht enkele opmerkingen te maken die hem essentieel lijken.

De Raad van State heeft niet elk van de bepalingen van het voorontwerp in detail onderzocht, zoals hij in

.../...

normale omstandigheden had kunnen doen, en hij heeft ervan afgezien opmerkingen omtrent de vorm en de naleving van de wetgevingstechnische voorschriften te maken.

*

* *

I. Wat de milieutaksen betreft, wordt de verdeling van de bevoegdheden krachtens artikel 177, eerste lid, van de Grondwet bepaald door de artikelen 3, eerste lid, 8°, 4, § 4, 5, § 3, tweede lid, en 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Artikel 3, eerste lid, 8°, van de genoemde bijzondere wet geeft een omschrijving van het belastingobject :

"de taksen gelijkgesteld met accijnzen en geheven op een in het verbruik gebracht produkt, wegens de schade die het aan het milieu geacht wordt te berokkenen, genaamd milieutaksen".

Deze omschrijving van het belastingobject vloeit voort uit het volgende amendement (1) :

(1) Gedr. St., Senaat, nr. 558-5 (1992-1993), blz. 473-474.

"Wijzigingen van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Nr. 80

Art. 63

De woorden "8° de taksen op milieubelastende produkten, genaamd milieutaksen" vervangen door de woorden "8° de taksen gelijkgesteld met accijnzen en geheven op een in het verbruik gebracht produkt wegens de schade die het aan het milieu geacht wordt te berokkenen, genaamd milieutaksen".

Verantwoording

Volgens de Raad van State wordt het begrip "milieutaksen" op een algemene wijze omschreven waaruit enkel af te leiden valt dat nieuwsoortige belastingen kunnen worden ingesteld op een weinig afgelijnd belastingobject, namelijk de "milieubelastende produkten". Doordat het voorstel van bijzondere wet het aldus aan de gewone wetgever overlaat om het begrip "milieutaksen" inhoudelijk in te vullen, met inbegrip van het bepalen van het belastingobject, draagt het aan de gewone wetgever de bevoegdheid over welke artikel 115, derde lid, van de Grondwet alleen aan de bijzondere wetgever heeft willen verlenen.

Om de ongrondwettigheid opgeworpen door de Raad van State te verhelpen, zou men de terminologie van het voorstel van gewone wet betreffende de milieutaksen kunnen overnemen, zodat het duidelijk is om welke milieutaksen het precies gaat en naar welke fiscale wetgeving precies wordt verwezen. Hierbij dient ook eraan herinnerd te worden dat de fiscale wetgeving waarnaar verwezen wordt, opgenomen is in het voorstel van gewone wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur (dat kortelings in de Kamer van volksvertegenwoordigers zal worden ingediend) en in werking zal treden vóór de artikelen 63, 64, 65 en 67, § 4, van dit voorstel van bijzondere wet. Meer nog, ingevolge amendement nr. 94 (= amendement op artikel 87 van dit voorstel van bijzondere wet) zullen deze artikelen 63, 64, 65 en 67, § 4, pas in werking treden de dag na de

.../...

inwerkingtreding van de fiscale wetgeving betreffende de milieutaksen".

Het is dus door verwijzing naar de begripsbepalingen die de onderdelen 1° en 11° van artikel 369 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale Staatsstructuur geven van de woorden "milieutaksen" en "in het verbruik brengen", dat het belastingobject wordt vastgelegd waarvan sprake is in artikel 3, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

Voorts stemt de begripsomschrijving van de milieutaks in de laatstgenoemde bepaling thans volledig overeen met die welke voorkomt in artikel 369, 1°, van de gewone wet van 16 juli 1993. Het begrip "in het verbruik brengen" in de betekenis van een feit dat ontstaan geeft aan de gewestelijke belasting genoemd in artikel 3, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet moet er verstaan worden in de zin die de huidige tekst van artikel 369, 11°, van de gewone wet eraan geeft :

"de handeling waardoor de rechten bij invoer, de accijns of de belasting over de toegevoegde waarde voor de eerste maal in het land verschuldigd worden".

Aangezien die bepalingen van de bijzondere wet en van de gewone wet onlosmakelijk met elkaar verband houden, wat nog duidelijker blijkt uit twee voorgaande adviezen van de afdeling wetgeving, waarvan het eerste verstrekt is door

.../...

de algemene vergadering van 16 september 1992 (1), en het tweede in verenigde kamers op 18 december 1992 (2), kunnen de begripsomschrijvingen, in artikel 369 van de gewone wet, van de "milieutaks" in 1°, van het "in het verbruik brengen" in 11° en van de "belastingplichtige" in 12°, in zoverre dit laatste begrip verband houdt met het "in het verbruik brengen", niet bij een gewone wet worden gewijzigd, doch uitsluitend overeenkomstig artikel 177, eerste lid, van de Grondwet, dit wil zeggen door middel van een bijzondere wet; al deze elementen samen bepalen immers het wezen zelf van de gewestelijke belasting.

De nieuwe begrippen of definities welke voorkomen in artikel 1bis van het voorontwerp, te weten in de onderdelen 1°, 11°, 11°bis en 12°, moeten bijgevolg worden opgenomen in een ontwerp van bijzondere wet en moeten vervallen uit het om advies voorgelegde voorontwerp van wet; de overige bepalingen die tot doel hebben de gewone wet aan te passen met het oog op de invoering van die nieuwe begrippen of definities, moeten dienovereenkomstig worden herzien.

II. De gewone wetgever is weliswaar niet bevoegd om het belastingobject te wijzigen of er een andere draagwijdte aan te geven, doch hij is krachtens artikel 4, § 4,

(1) Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, buitengewone zitting, nr. 604/2-91/92.

(2) Gedr. St., Senaat, nr. 558-2 (1992-1993), blz. 30 tot 33.

van de bijzondere wet van 16 januari 1989 wel bevoegd om de heffingsgrondslag vast te stellen, de aanslagvoet en de vrijstellingen van de milieutaksen. Diezelfde bepaling stelt voorts : "Een wijziging in een van deze elementen kan evenwel slechts doorgevoerd worden met instemming van de Gewestregeringen".

De instemming die overeenkomstig de bijzondere financieringswet aldus vereist is, onderscheidt zich van de overige vormen van samenwerking tussen de federale Staat en de deelentiteiten, in zoverre ze in het onderhavige geval een "medebeslissingsrecht" (pouvoir de "codécision") verleent aan de gewesten (1).

Uit de adviesaanvraag blijkt dat om deze instemming gelijktijdig met het advies van de Raad van State wordt verzocht (2). Die instemming is nog niet verkregen.

Daaruit volgt dat het aan de afdeling wetgeving ter fine van onderzoek voorgelegde voorontwerp bij de huidige stand niet voldoet aan het bepaalde in artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de

(1) M.A. LEJEUNE, "Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts", in "Les conflits d'intérêts : quelle solution pour la Belgique de demain ?", Faculté de droit de Namur, Centre de droit régional, La Charte, 1990, nr. 70, blz. 70-71.

(2) De stellers van het voorontwerp wordt er eveneens op gewezen dat de opmerkingen die de gewesten te dezer gelegenheid kunnen maken, tot gevolg kunnen hebben dat wijzigingen worden aangebracht waarover de Raad van State moet worden geraadpleegd.

financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zoals zij is gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993.

De belangrijkheid van die instemming wordt beklemtoond door het Arbitragehof, in zijn arrest 8/95 van 2 februari 1995; het Hof ziet daarin een waarborg tegen een buitenmatige inmenging van de federale wetgever in een aangelegenheid - het milieubeleid - die in beginsel onder de gewesten ressorteert.

Deze voorafgaande instemming is in het onderhavige geval des te belangrijker daar verscheidene bepalingen van het voorontwerp aangelegenheden betreffen die onder de gewesten ressorteren.

Zulks is onder meer het geval met de bepalingen waarin verwezen wordt naar een "ophaalsysteem".

De stellers van het voorontwerp geven geen omschrijving van dat begrip : zij laten zulks over aan de gewestelijke overheden. Daarentegen omschrijven zij de kenmerken van het systeem (1). Dit is het geval met de

(1) Het ophaalsysteem moet worden aangezien als een aspect van het beleid inzake afvalverwerking, en in die zin ressorteert het uitsluitend onder de gewestelijke wetgever (zie in dat verband het Vlaams decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen - B.S. 25 juli; het Waalse decreet van 5 juli 1985 met betrekking tot de afvalstoffen - B.S. 14 december; de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen - B.S. 23 april).

artikelen 376, § 2, 378, § 1, 2., en vooral met artikel 380 van het voorontwerp.

Artikel 378, § 1, 2, c), betekent een inmenging in de bevoegdheid van de gewesten om de omstandigheden vast te stellen waarin de recyclage moet plaatshebben die ze in voorkomend geval hebben ingesteld, in zoverre dit artikel bepaalt dat de opgehaalde batterijen gerecycleerd worden "met de best beschikbare technische mogelijkheden die economisch haalbaar zijn".

Voorts voorziet het voorontwerp in de bemoeiing van personen of instellingen, erkend door natuurlijke personen of rechtspersonen die batterijen op de markt brengen, die tot taak hebben de in het voorontwerp bedoelde produkten op te halen en te recycleren. Dit betekent eveneens een inmenging van de federale overheid in de bevoegdheden die aan de gewesten toekomen.

Tot slot valt op te merken dat het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, dat op 5 april 1995 gesloten is tussen de Vlaamse Gewestregering, de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de Waalse Gewestregering, bepalingen bevat die interfereren met de bepalingen van het voorontwerp.

III. Een ander vormvereiste is niet nagekomen. Artikel 23 van het voorontwerp (het ontworpen artikel 394) gaat voorbij aan het vormvereiste bepaald in artikel 5, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de

.../...

financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, namelijk de verplichting van de federale Staat om overleg te plegen met de Gewesten over de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 8°, bedoelde belastingen.

IV. Het voorontwerp geeft tevens aanleiding tot bezwaren inzake de naleving van het grondwettelijk beginsel van de wettigheid van de belasting. Dat geldt inzonderheid voor de talrijke opdrachten van bevoegdheid aan de Koning en aan de Minister van Financiën.

De vrijstellingen worden nu eens vastgesteld in het voorontwerp zelf (de ontworpen artikelen 378, 380 en 382), dan weer vastgesteld door de Minister van Financiën (de ontworpen artikelen 392 en 394). In het eerste geval laat de nauwkeurigheid ervan vaak te wensen over (1); in het tweede geval gaat het om een ongrondwettige opdracht van bevoegdheid.

Artikel 15 van het voorontwerp (het ontworpen artikel 382, eerste lid, 1°, laatste zin) draagt niet alleen aan de Koning de bevoegdheid op om de nadere voorschriften van de aanvraag tot vrijstelling van bepaalde bestrijdingsmiddelen vast te leggen, maar machtigt Hem tevens om het bedrag en de wijze van betaling te bepalen van de "retributie" die bij het indienen ervan verschuldigd is. Het spreekt

(1) Het voorontwerp is algemeen gezien onvoldoende nauwkeurig, wat op het gebied van belastingen, in strijd komt met het beginsel van de wettigheid van de belasting. Zie bijvoorbeeld artikel 14 van het voorontwerp.

vanzelf dat het hier niet om een retributie kan gaan, aangezien tevergeefs zou worden gezocht naar de geleverde dienst waarvan de retributie de tegenhanger zou zijn.

V. In een vorig advies dd. 18 mei 1993 betreffende het "ontwerp van wet houdende fiscale en financiële bepalingen" (1), heeft de Raad van State opgemerkt :

"De administratieve boete die wordt uitgesproken door een ambtenaar die niet onafhankelijk optreedt, in een verhouding van hiërarchische ondergeschiktheid, buiten de strafrechtspleging om, kan uit het oogpunt van ons grondwettelijk recht alleen worden aanvaard als zij geen straf vormt.

Opdat een administratieve boete geen eigenlijk bestraffend karakter krijgt, hetgeen er de aard van zou wijzigen, is het nodig dat zij, door de beperking van het bedrag ervan, op de inkomsten of het vermogen van de overtreder geen zodanig voelbare gevolgen heeft dat deze zou moeten gedogen dat eenmaal of meermaals niet wordt voldaan aan zowel zijn materiële als morele behoeften. Het beoordelen van die gevolgen vereist dat de boete wordt gerelativeerd in verhouding tot de middelen van de overtreder.

Met andere woorden, de administratieve boete moet, naar gelang van het bedrag, een soort waarschuwing, terechtwijzing blijven.

Met de vaststelling van het bedrag van een administratieve boete is een vraag van politieke opportuniteit gemoeid waarover de Raad van State zich niet heeft uit te spreken. Wanneer de boete evenwel oploopt tot een zeer aanzienlijk bedrag, dient zij te worden beschouwd als een straf welke, krachtens artikel 92 van

(1) Gedr. St., Senaat, nr. 762/1 (1992-1993), blz. 85 en 86.

de Grondwet, uitsluitend door de rechtbanken kan worden uitgesproken".

Die opmerking is eveneens van toepassing op dit voorontwerp.

Er dient inzonderheid te worden opgemerkt dat het onmogelijk is uit te maken welke overheid bevoegd is om de geldboete uit te spreken en over welke beroepen diegenen beschikken aan wie ze wordt opgelegd. Soms is het bedrag zelf van de administratieve geldboete niet vastgesteld en bepaalt het voorontwerp zich ertoe de parameters van de berekening ervan op te geven, waarvan sommige door de Koning op voorstel van de opvolgingscommissie moeten worden bepaald.

VI. De Raad van State heeft in zijn voorgaande advies betreffende de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (1) de aandacht erop gevestigd dat de stellers van het ontwerp rekening dienden te houden met verscheidene Europese richtlijnen. Het gaat om :

- de richtlijn van de Raad 83/189/EEG van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften,

(1) Gedr. St., Kamer, nr. 897/2, (1992-1993), blz. 83 en volgende.

- de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad 94/62/EG van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, inzonderheid artikel 16 ervan, voor zover daarin verwezen wordt naar de technische specificaties waarvoor fiscale stimuleringsmaatregelen gelden (1), en
- de richtlijn van de Raad 75/442/EEG van 18 maart 1991, tot wijziging van de richtlijn van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen,

die alle drie voorzien in een verplichting voor de Lid-Staten om de Commissie vooraf te informeren.

Deze voorafgaande informatie lijkt niet te zijn verstrekt. Dat verzuim behoort te worden goedge maakt.

Het voorontwerp gebruikt een terminologie die op sommige punten, zonder aanwijsbare reden, afwijkt van die welke door de richtlijn van de Raad 91/157/EEG van 18 maart 1991 betreffende batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten, wordt gehanteerd. Het verdient aanbeveling dezelfde terminologie te gebruiken.

Deze opmerking geldt tevens wat de voormelde richtlijn 94/62/EG van 20 december 1994 betreft.

(1) Deze richtlijn heft richtlijn van de Raad 85/339/EEG van 27 juni 1985 betreffende verpakkingen van vloeibare levensmiddelen op.

Voor nadere details wordt verwezen naar het voormelde advies van de Raad van State dd. 16 juli 1993.

VII. Volgens artikel 1 van het voorontwerp regelt het een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Die verwijzing is onjuist. De wetsbepalingen die tot doel hebben het belastbaar feit, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de vrijstellingen van de milieutaksen vast te stellen, geven immers uitvoering hetzij aan artikel 177 van de Grondwet, hetzij aan artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, die zelf aangenomen is ter uitvoering van die grondwetsbepaling.

De bijzondere wetten die, zoals die van 16 januari 1989, ter uitvoering van artikel 177 van de Grondwet worden aangenomen, behoren tot de wetten die opgesomd zijn in artikel 77, eerste lid, 3^o en 4^o, van de Grondwet. Hetzelfde geldt voor de wetsbepalingen aangenomen ter uitvoering van de voornoemde wetten (1).

(1) Zie in die zin advies L. 24.694/1/2/9, dat op 25 oktober 1995 (tweede kamer) gegeven is over artikel 25 van het voorontwerp van wet houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, nr. 208/1 (1995-1996), blz. 75 en 76).

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
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. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.