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 13 décembre 1996, 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 18 décembre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 13 december 1996 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 18 december 1996 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des 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 deze bepalingen hebben betrekking op de milieutaks op papier waarvoor de wettelijke vrijstelling afloopt op 31 december 1996 zodat het nodig is om het wijzigings-ontwerp ten spoedigste bij het Parlement in te dienen".

*

* *

Dans le bref délai imparti par l'alinéa 2 de l'article 84 précité des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations suivantes :

I. Il résulte de l'article 389, 6°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat que la commission de suivi relative aux écotaxes doit être consultée sur tout projet de modification des dispositions de cette loi portant sur les écotaxes.

En l'espèce, le dossier soumis au Conseil d'Etat fait apparaître que la commission de suivi a donné des avis qui ont servi de point de départ à la préparation du texte en projet, mais qu'ensuite ce texte ne lui a pas été soumis.

Or, le contenu de la plupart des dispositions en projet diffère assez substantiellement des suggestions qu'avait faites la commission ou n'y trouve pas son origine. Il en va ainsi des articles 2, 3, 4, alinéa 1er, 5 et 6 - en tant qu'ils visent le cristal - et 7.

Dans ces conditions, on ne peut tenir la consultation prévue par l'article 389, 6°, de la loi du 16 juillet 1993 pour régulièrement accomplie.

II. Sous réserve de l'accomplissement de cette formalité, le texte en projet appelle les observations fondamentales suivantes :

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

Comme l'a relevé la section de législation dans son avis sur l'avant-projet devenu la loi du 7 mars 1996 modifiant la loi du 16 juillet 1993 (1), 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.

---

(1) Doc. parl. Chambre, 328/1-95/96, p. 35.

Les lois spéciales qui, comme celles du 16 janvier 1989, sont prises en exécution de l'article 177 de la Constitution ressortissent à 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. C'est donc cette disposition constitutionnelle qui doit être visée.

2. L'article 2 soulève les questions suivantes :

a) On se demande si, en prévoyant que sont soumis à une écotaxe les produits en papier ou en carton qui sont "mis sur le marché pour consommation finale", l'article 383, § 1er, en projet entend modifier, en ce qui concerne ces produits, la matière imposable des écotaxes. On fait observer, à ce sujet, que le fait générateur des écotaxes consiste dans la "mise à la consommation" du produit, et non pas dans sa "mise sur le marché pour consommation finale".

Cette question est importante, car comme l'a relevé la section de législation dans son avis sur l'avant-projet devenu la loi précitée du 7 mars 1996 (1), il n'est pas au pouvoir du législateur ordinaire de modifier la matière imposable des écotaxes.

b) Il ressort du dossier que c'est parce qu'ils sont soumis à l'accord de coopération du 30 mai 1996 concernant la prévention et la gestion des déchets d'embal-

---

(1) Doc. parl. Chambre, 328/1-95/96, pp. 30 à 32.

lages, que les emballages en papier et en carton sont exemptés de l'écotaxe par la disposition en projet.

Cette explication n'est pas pertinente : l'accord de coopération précité n'a actuellement pas encore reçu l'assentiment des législateurs régionaux et ne peut, partant, produire d'effet, conformément à l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

c) L'habilitation donnée au Roi par la seconde phrase de l'article 383, § 1er, en projet méconnaît le principe de la légalité de l'impôt, consacré par l'article 170, § 1er, de la Constitution.

3. La disposition, contenue dans l'article 3 du projet, par laquelle les auteurs de celui-ci veulent remplacer l'article 384, alinéa 3, de la loi du 16 juillet 1993 charge les Régions de missions déterminées.

Une telle disposition ne peut être admise. Elle ne pourrait se concrétiser que sous la forme d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions dans le respect des procédures prévues à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; il est, en effet, contraire au principe de l'autonomie respective de l'Etat et des Régions que l'autorité fédérale attribue à celles-ci les missions envisagées.

L’accord donné par les gouvernements régionaux en vertu de l’article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ne peut suffire à justifier la disposition en projet. En effet, si l’article 4, § 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 soumet à l’accord des gouvernements régionaux les modifications que le législateur fédéral souhaite apporter à la base d’imposition, au taux d’imposition et aux exonérations des écotaxes, il n’est pas dans l’objet de cette disposition d’autoriser les gouvernements régionaux et l’autorité fédérale à convenir que les Régions arrêtent elles-mêmes des éléments du régime des écotaxes ou interviennent dans sa mise en oeuvre.

L’objectif poursuivi ne pourrait être atteint que moyennant la conclusion d’un accord de coopération, dans le respect des procédures prévues par l’article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 (1).

La même observation vaut pour l’article 7.

4. En ce qui concerne ledit article 7, il ressort du dossier que cette disposition a été insérée dans l’avant-projet à la demande des Régions, soucieuses de "conforter" l’article 15 de l’accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d’emballages, accord que les Régions ont signé entre elles le 30 mai 1996.

---

(1) Ceci implique notamment que, conformément au paragraphe 1er, alinéa 2, de cette disposition de réformes institutionnelles, un tel accord doit recevoir l’assentiment du législateur fédéral et des législateurs régionaux.

Dans l'avis donné sur les avant-projets de décret et sur l'avant-projet d'ordonnance portant approbation de l'accord de même objet qui avait été conclu le 5 avril 1995, la section de législation avait fait l'observation suivante, au sujet d'une disposition prévoyant un contrôle de tutelle sur les organismes chargés d'organiser l'obligation de reprise des déchets d'emballages :

> "L'accord examiné règle l'agrément des organismes qui ont pour objet social d'organiser l'obligation de reprise des déchets d'emballages.
>
> L'accord impose diverses conditions générales - parmi lesquelles figure celle d'être constitués sous la forme d'associations sans but lucratif - et particulières d'agrément auxdits organismes. Il en règle aussi le contrôle, en prévoyant l'intervention de trois délégués régionaux - un par Région -, auxquels est reconnu le pouvoir d'introduire un recours auprès de la commission interrégionale de l'emballage contre toute décision qu'ils estiment contraire aux conditions de l'agrément, aux dispositions de l'accord de coopération ou à l'intérêt général. Il contient encore des dispositions régissant la suspension et le retrait de l'agrément.
>
> S'il n'y a aucune objection à ce que l'accord détermine les conditions d'agrément de ces organismes, s'il n'y en pas davantage à ce que leurs activités soient contrôlées de manière à permettre la suspension ou le retrait de l'agrément, en cas de manquement à ces conditions, il n'est, par contre, pas admissible que ce contrôle prenne la forme, comme le prévoient les articles 18 et 19 de l'accord examiné, d'un véritable contrôle de tutelle, lequel n'est dans notre droit institué qu'à l'égard d'autorités administratives décentralisées et non à l'égard de personnes de droit privé (1).

---

(1) Voir, en ce sens, divers avis de la section de législation du Conseil d'Etat, notamment l'avis L. 20.284/9 sur un avant-projet de décret de la Communauté française organisant la coordination de la lutte contre le SIDA, déterminant les conditions d'agrément de l'Agence de prévention du SIDA de la Communauté française et créant les conseils scientifique et éthique de prévention du SIDA (Doc. C.C.F., sess. 1990-1991, n° 177/1, p. 15).

En conséquence, de deux choses l'une :

a) ou bien la mission consistant à assurer l'obligation de reprise des emballages est confiée à des organismes de droit privé : il convient alors de renoncer à prévoir un contrôle de tutelle sur ces organismes;

b) ou bien un contrôle de tutelle apparaît indispensable et la mission indiquée doit être confiée à une ou plusieurs personnes de droit public, ce qui implique, d'une part, de renoncer à la technique de l'agrément et, d'autre part, en application de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'arrêter les règles relatives à la création, à la composition, à la compétence, au fonctionnement et au contrôle de ces personnes de droit public, s'il ne s'agit pas d'institutions existantes.

Cependant, cette dernière solution, en réservant en monopole cette activité économique à des personnes de droit public, porte sérieusement atteinte à la liberté de commerce et d'industrie, au respect de laquelle les Régions sont tenues; elle ne peut être admise que si elle est suffisamment justifiée par des exigences d'intérêt général.

Le texte devra être revu à la lumière de cette observation" (1).

Il n'y a, toutefois, pas lieu d'examiner si l'article 15 de l'accord de coopération du 30 mai 1996 rencontre à suffisance l'objection ainsi soulevée par la section de législation du Conseil d'Etat. Il suffit de constater qu'en tout état de cause, il n'est pas au pouvoir du législateur fédéral d'autoriser les Régions à organiser

---

(1) Doc. Parl. wall., sess. 1995-1996, n° 162/1 (Annexes), p. 5; doc. Cons. Rég. Bruxelles-Capitale, n° A-93/1-95/96, p. 62.

le contrôle que cette disposition établit sur les organismes agréés qu’elle vise.

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van 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 deze bepalingen hebben betrekking op de milieutaks op papier waarvoor de wettelijke vrijstelling afloopt op 31 december 1996 zodat het nodig is om het wijzigingsontwerp ten spoedigste bij het Parlement in te dienen".

*
* *

De afdeling wetgeving heeft zich binnen de korte tijd toegemeten bij het voornoemde artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot de volgende opmerkingen :

I. Uit artikel 389, 6°, van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur vloeit voort dat de opvolgingscommissie betreffende de milieutaksen om advies moet worden verzocht over ieder ontwerp van wijziging van de bepalingen van deze wet die betrekking hebben op de milieutaksen.

In het onderhavige geval blijkt uit het aan de Raad van State voorgelegde dossier dat de opvolgingscommissie adviezen heeft verstrekt die als uitgangspunt voor de voorbereiding van de ontworpen tekst hebben gediend, doch dat deze tekst achteraf niet is voorgelegd aan de commissie.

De inhoud van de meeste ontworpen bepalingen verschilt echter aanzienlijk van de voorstellen die de commissie had gemaakt of vindt er zijn oorsprong niet in. Zulks is het geval met de artikelen 2, 3, 4, eerste lid, 5 en 6 - in zoverre ze kristal betreffen - en 7.

In die omstandigheden kan worden beschouwd dat de raadpleging voorgeschreven bij artikel 389, 6°, van de wet van 16 juli 1993 niet op regelmatige wijze heeft plaatsgehad.

II. Onder voorbehoud dat deze formaliteit vervuld wordt, behoren omtrent de ontworpen tekst de volgende fundamentele opmerkingen te worden gemaakt :

1. Het voorontwerp regelt volgens artikel 1 een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Zoals de afdeling wetgeving opgemerkt heeft in haar advies over het voorontwerp dat de wet van 7 maart 1996 tot wijziging van de wet van 16 juli 1993 is geworden (1), is die verwijzing onjuist. De wetsbepalingen die tot doel

---

(1) Gedr. stuk, Kamer, 328/1-95/96, blz. 35.

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° en 4°, van de Grondwet. Hetzelfde geldt voor de wetsbepalingen aangenomen ter uitvoering van de voornoemde wetten. Het is derhalve naar deze laatste grondwetsbepaling dat moet worden verwezen.

2. Omtrent artikel 2 behoren de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

a) De vraag rijst of het ontworpen artikel 383, § 1, inzoverre het bepaalt dat op de produkten in papier en/of karton "die op de markt gebracht worden voor finaal gebruik" een milieutaks wordt geheven, het belastingobject van de milieutaksen beoogt te wijzigen. In dat verband wordt erop gewezen dat het feit dat aanleiding geeft tot de milieutaksen, het "in het verbruik brengen" van het produkt is, doch niet "het voor finaal gebruik op de markt brengen" ervan.

Deze aangelegenheid is belangrijk, daar zoals de afdeling wetgeving opgemerkt heeft in haar advies over het voorontwerp dat de voornoemde wet van 7 maart 1996 is geworden (1), de gewone wetgever niet bevoegd is om het belastingobject van de milieutaksen te wijzigen.

b) Uit het dossier blijkt dat de ontworpen bepaling de verpakkingen in papier en in karton vrijstelt van milieutaksen, omdat ze het voorwerp zijn van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval.

Die uitleg doet niets ter zake : het voornoemde samenwerkingsakkoord heeft vooralsnog niet de instemming verkregen van de gewestwetgevers, zodat het geen gevolg kan hebben, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

c) De machtiging die bij het ontworpen artikel 383, § 1, tweede zin, aan de Koning wordt verleend, is in strijd met het beginsel van de wettelijkheid van de belasting, vastgelegd in artikel 170, § 1, van de Grondwet.

3. De in artikel 3 van het ontwerp vervatte bepaling waarbij de stellers ervan artikel 384, derde lid,

---

(1) Gedr. stuk, Kamer, 328/1-95/96, blz. 30 tot 32.

van de wet van 16 juli 1993 willen vervangen, belast de Gewesten met bepaalde opdrachten.

Zulk een bepaling kan niet worden aanvaard. Zij zou alleen concreet gestalte kunnen krijgen in de vorm van een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Gewesten met inachtneming van de procedures waarin artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorziet; dat de federale overheid de Gewesten de beschouwde opdrachten toewijst is immers in strijd met het beginsel dat de Staat en de Gewesten, elk van hun kant, autonoom zijn.

De krachtens artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten verleende instemming kan niet volstaan om de ontworpen bepaling te rechtvaardigen. Ofschoon immers artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 de wijzigingen die de federale wetgever wenst aan te brengen in de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de vrijstelling van de milieutaksen afhankelijk stelt van de instemming van de Gewestregeringen, beoogt deze bepaling niet de Gewestregeringen en de federale overheid te machtigen om te bedingen dat de Gewesten zelf gegevens vaststellen van de regeling inzake de milieutaksen of optreden bij het in toepassing brengen ervan.

Het beoogde doel zou alleen kunnen worden bereikt door het sluiten van een samenwerkingsakkoord met inachtne-

ming van de procedures waarin artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet (1).

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 7.

4. Wat het genoemde artikel 7 betreft, blijkt uit het dossier dat deze bepaling is ingevoegd in het voorontwerp op verzoek van de Gewesten, in een streven naar het "versterken" van artikel 15 van het samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, dat de Gewesten op 30 mei 1996 met elkaar hebben gesloten.

In het advies dat is uitgebracht over de voorontwerpen van decreet en over het voorontwerp van ordonnantie houdende goedkeuring van het akkoord met hetzelfde onderwerp, dat gesloten was op 5 april 1995, had de afdeling wetgeving de volgende opmerking gemaakt in verband met een bepaling die voorziet in een administratief toezicht op de instellingen belast met het organiseren van de verplichting tot terugneming van verpakkingsafval :

> "Het onderzochte akkoord regelt de erkenning van de instellingen die als doel hebben de "terugnameplicht" van de verpakkingsafval te organiseren.
>
> Het akkoord legt aan de genoemde instellingen verscheidene erkenningsvoorwaarden op, zowel algemene - waaronder die te zijn opgericht in de vorm van

---

(1) Dit impliceert onder meer dat zulk een akkoord, overeenkomstig paragraaf 1, tweede lid, van deze bepaling tot hervorming der instellingen, de instemming behoeft van de federale wetgever en van de gewestwetgevers.

verenigingen zonder winstoogmerk - als bijzondere. Het regelt tevens de controle door te voorzien in het optreden van drie gewestelijke "gevolmachtigden" - één per Gewest - wie de bevoegdheid in opgedragen beroep in te stellen bij de interregionale Verpakkingscommissie, tegen elke beslissing die zij strijdig achten met de erkenningsvoorwaarden, met de bepalingen van het samenwerkingsakkoord of met het algemeen belang. Het bevat bovendien bepalingen die van toepassing zijn op de schorsing en de intrekking van de erkenning.

Dat het akkoord de voorwaarden vaststelt inzake de erkenning van die instellingen levert geen enkel bezwaar op en evenmin dat hun activiteiten worden gecontroleerd opdat de erkenning kan worden geschorst of ingetrokken als die voorwaarden niet worden nageleefd; het is daarentegen niet aanvaardbaar dat die controle, zoals de artikelen 18 en 19 van het onderzochte akkoord bepalen, geschiedt in de vorm van een echt toezicht dat in ons recht alleen is ingesteld ten opzichte van gedecentraliseerde administratieve overheden en niet ten opzichte van privaatrechtelijke rechtspersonen (1).

Bijgevolg staan er twee mogelijkheden open.

a) ofwel wordt de opdracht die erin bestaat te voorzien in de "terugnameplicht" van verpakkingen toegewezen aan privaatrechtelijke instellingen : dan dient ervan te worden afgezien te voorzien in een toezicht op die instellingen;

b) ofwel laat het zich aanzien dat toezicht onontbeerlijk is en moet de aangegeven opdracht worden toegewezen aan een of meer publiekrechtelijke

---

(1) Zie in die zin verscheidene adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, inzonderheid het advies L. 20.284/9 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap "organisant la coordination de la lutte contre le SIDA, déterminant les conditions d'agrément de l'Agence de prévention du SIDA de la Communauté française et créant les Conseils scientifique et éthique de prévention du SIDA" (Doc. Cons. Communauté française, 1990-1191, nr 177/1, blz. 15).

rechtspersonen, hetgeen enerzijds impliceert dat wordt afgezien van de techniek van de erkenning en anderzijds dat met toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de regels worden uitgevaardigd met betrekking tot de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking van en het toezicht over die publiekrechtelijke rechtspersonen, als het niet om bestaande instellingen gaat.

De laatstgenoemde oplossing, die het monopolie van die economische activiteit voorbehoudt aan publiekrechtelijke rechtspersonen, doet evenwel ernstig afbreuk aan de vrijheid van handel en nijverheid, welke de Gewesten in acht moeten nemen; zij kan alleen worden aanvaard als zij voldoende gerechtvaardigd is door vereisten van algemeen belang.

De tekst moet in het licht van die opmerking worden herzien" (1).

Evenwel dient niet te worden onderzocht of artikel 15 van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 voldoende het bezwaar ondervangt dat aldus door de afdeling wetgeving van de Raad van State is gemaakt. Het volstaat vast te stellen dat het hoe dan ook niet tot de bevoegdheid behoort van de federale wetgever om de Gewesten te machtigen om de controle te organiseren die deze bepaling invoert op de erkende instellingen waarnaar zij verwijst.

---

(1) Doc. Parl. wall., sess. 1995-1996, n° 162/1 (Annexes), p. 5; Gedr. stuk. B.H.R., A-93/1-95/96, blz. 62.

La chambre était composée de

Messieurs C.-L. CLOSSET, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

C. WETTINCK, conseillers d'Etat,
P. LIENARDY, staatsraden,

Madame M. PROOST, greffier,
Mevrouw griffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

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

De kamer was samengesteld uit

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST. C.-L. CLOSSET.