

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## ROYAUME DE BELGIQUE

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 3 juli 2000 door de Minister van Landbouw en Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 november 1967 "houdende oprichting van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau", heeft op 20 juli 2000 het volgende advies gegeven :

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

-----

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture et des Classes moyennes, le 3 juillet 2000, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 10 novembre 1967 "portant création du Bureau d'intervention et de restitution belge", a donné le 20 juillet 2000 l'avis suivant :

1. De wijziging welke het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt aan te brengen in de wet van 10 november 1967 houdende oprichting van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (hierna : het Bureau), heeft uitsluitend betrekking op artikel 11 van die wet.

Dat artikel 11 bepaalt thans dat de administratieve uitgaven van het Bureau worden gedekt door een jaarlijkse toelage die op de begroting van het Ministerie van Landbouw wordt uitgetrokken.

Het ontwerp strekt ertoe die regeling aan te vullen in die zin dat de administratieve uitgaven van het Bureau niet meer uitsluitend worden gedekt door een jaarlijkse toelage, maar ook door "retributies" (ontworpen artikel 11, eerste lid). De Koning wordt gemachtigd om "de bedragen en de uitvoeringsmodaliteiten" van deze retributies vast te stellen, op advies van de raad van bestuur van het Bureau (ontworpen artikel 11, tweede lid).

2. De vraag rijst of de in het ontworpen artikel 11 bedoelde heffing terecht wordt gekwalificeerd als een retributie (in de zin van artikel 173 van de Grondwet), dan wel of ze moet worden aangemerkt als een belasting (in de zin van artikel 170 van de Grondwet).

Volgens de rechtspraak en rechtsleer kan van een retributie in de zin van artikel 173 van de Grondwet enkel sprake zijn als de heffing zich voordoet als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten

.../...

voordele van de heffingplichtige individueel beschouwd. Een heffing die niet de betaling vormt van een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijk beschouwde heffingplichtige is geen retributie, doch een belasting (1). Bovendien moet de heffing, wil zij als een retributie kunnen worden gekwalificeerd, een louter vergoedend karakter hebben, wat impliceert dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen, enerzijds, de kostprijs van de verstrekte dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie (2). Bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en het kenmerk van een "belasting" verkrijgen. Het is trouwens 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 kan worden opgedragen.

2.1. Noch de tekst zelf van het ontworpen artikel 11, noch de memorie van toelichting bieden voldoende (eenduidige) elementen om tot een gefundeerde conclusie te kunnen komen omtrent de kwalificatie van de beoogde heffingen.

In de tekst wordt weliswaar de term "retributies" gehanteerd, maar er wordt niet nader aangegeven in welke gevallen (voor welke prestaties van de overheid) die

---

(1) Arbitragehof, 13 september 1995, nr. 64/95, overw. B.13; 21 december 1995, nr. 87/95, overw. B.3.4; 12 juni 1997, nr. 34/97, overw. B.7.4.

(2) Arbitragehof, 21 december 1995, nr. 87/95, overw. B.3.4.

retributies verschuldigd zijn, noch wie de heffingplichtigen zijn. Bovendien wekt de ontworpen bepaling de indruk dat de bedoelde retributies niet in de eerste plaats zijn opgevat als een vergoeding voor een bepaalde dienst die het Bureau levert aan de heffingplichtige, maar integendeel zijn bedoeld als bijdrage in de algemene werkingskosten van het Bureau.

De memorie van toelichting is terzake evenmin eenduidig.

Zo wordt in de algemene toelichting gesteld dat "de financieringsinspanningen die moeten worden geleverd door de overheid voor het informaticaprogramma van het (Bureau) ... een financiële bijdrage van de marktdeelnemers uit de agrovoedingssector noodzakelijk (maken), teneinde de aan de ondernemingen te bieden service op te voeren". Die toelichting wekt eveneens de indruk dat de retributies worden ingevoerd om bij te dragen in de algemene werkingskosten van het Bureau en kan tot de conclusie leiden dat de bedoelde heffingen als een belasting moeten worden aangemerkt.

Anderzijds wordt in dezelfde algemene toelichting evenwel gesteld dat "er ... retributies (zullen) kunnen gevraagd worden in een eenvoudige en doeltreffende vorm naar aanleiding van inzonderheid de afgifte van invoer- of uitvoercertificaten of het sluiten van opslagcontracten, aan- of verkoopcontracten ter interventie of steuncontracten". Deze toelichting zou dan weer tot de conclusie kunnen doen neigen dat de bedoelde heffingen de vergoeding beogen van een aan de individuele heffingplichtige verstrekte dienst.

.../...

Bij gebrek aan nadere relevante gegevens is het de Raad van State niet mogelijk zich in de ene of de andere zin uit te spreken.

2.2. Voorzover aangetoond zou worden dat het in casu werkelijk gaat om retributies in de zin van artikel 173 van de Grondwet, moet erop worden gewezen dat, om te voldoen aan het in de voornoemde grondwetsbepaling vervatte legaliteitsbeginsel, in de wet zelf op zijn minst de gevallen moeten worden bepaald waarin de heffing verschuldigd is en de heffingplichtigen moeten worden aangewezen. De ontworpen bepaling moet dan op dat punt worden aangevuld.

2.3. Als niet is voldaan aan de voorwaarden om de beoogde heffingen te kunnen aanmerken als retributies (1), moeten ze worden geacht belastingen te zijn en moeten de artikelen 170, 171 en 172 van de Grondwet in acht genomen worden. Dat impliceert dat de wetgever zelf niet alleen de belastingsplicht moet opleggen, doch ook de hoofdbestanddelen ervan moet regelen en inzonderheid de grondslag van de belasting, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen moet bepalen.

Een machtiging aan de Koning op die punten is in beginsel niet geoorloofd. Hoogstens zou een in de tijd beperkte machtiging aan de Koning kunnen gegeven worden om

---

(1) Als m.a.w. niet is aangetoond dat die heffingen de betaling vormen van een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van afzonderlijk beschouwde heffingplichtigen of dat er een redelijke verhouding is tussen de kostprijs van de verstrekte dienst en het bedrag van de heffing.

zulks te doen en moet voorzien worden in een regeling waarbij die door de Koning getroffen maatregelen binnen een relatief korte termijn na hun bekendmaking door de wetgevende macht zullen worden onderzocht met het oog op hun bekrachtiging. Om te voldoen aan de eisen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zal het bovendien nodig zijn om aan te geven welke dwingende redenen er zijn om een beroep te doen op dergelijke bijzondere machten (1). Bovendien zal moeten bepaald worden dat die besluiten, wanneer zij niet binnen de gestelde termijn zijn bekrachtigd door de wetgever, geacht moeten worden nooit uitwerking te hebben gehad (2). Ook in deze hypothese moet de voorliggende tekst derhalve worden omgewerkt.

-----

---

(1) Arbitragehof, 21 maart 2000, nr. 32/2000, overw. B.7.6 tot B.7.8.

(2) Arbitragehof, 18 februari 1998, nr. 18/98, overw. B.7 tot B.9.

1. La modification que l'avant-projet de loi soumis pour avis entend apporter à la loi du 10 novembre 1967 portant création du Bureau d'intervention et de restitution belge (ci-après : le Bureau) concerne uniquement l'article 11 de cette loi.

Dans sa formulation actuelle, cet article 11 dispose que les dépenses administratives du Bureau sont couvertes par une subvention annuelle inscrite au budget du Ministère de l'Agriculture.

Le projet entend compléter cette règle en ce sens que les dépenses administratives du Bureau ne seront plus couvertes exclusivement par une subvention annuelle, mais également par des "rétributions" (article 11, alinéa 1er, en projet). Le Roi est habilité à fixer "les montants et les modalités d'application" de ces rétributions, après avis du conseil d'administration du Bureau (article 11, alinéa 2, en projet).

2. La question se pose de savoir si le prélèvement visé à l'article 11 en projet peut être qualifié à juste titre de rétribution (au sens de l'article 173 de la Constitution) ou bien s'il y a lieu de le considérer comme un impôt (au sens de l'article 170 de la Constitution).

Selon la jurisprudence et la doctrine, il ne peut être question d'une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution que si le prélèvement se présente comme la rémunération pécuniaire d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré en tant qu'individu. Un

.../...

prélèvement qui ne constitue pas le paiement d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément n'est pas une rétribution, mais un impôt (1). En outre, pour être qualifié de rétribution, le prélèvement doit avoir un caractère purement rémunératoire, ce qui implique qu'il doit exister une proportion raisonnable entre la valeur du service fourni, d'une part, et le montant de la redevance exigée, d'autre part (2). A défaut d'une telle proportion, la redevance perdrait son caractère rémunératoire et prendrait un caractère "fiscal". C'est notamment ce caractère rémunératoire et l'exigence de la proportion raisonnable entre le service fourni et la redevance exigée qui justifient que la fixation du montant de la redevance puisse être confiée au pouvoir exécutif.

2.1. Ni le texte même de l'article 11 en projet ni l'exposé des motifs ne procurent suffisamment d'éléments (univoques) permettant de tirer une conclusion fondée quant à la qualification des prélèvements envisagés.

Si le texte utilise le terme "rétributions", il ne précise pas cependant dans quels cas (pour quelles prestations de l'autorité) ces rétributions sont dues ni ne détermine les personnes qui en sont redevables. Par ailleurs, la disposition en projet donne à penser que les rétributions visées ne se conçoivent pas au premier chef comme la rémunération d'un service déterminé que le Bureau fournit au

---

(1) Cour d'arbitrage, 13 septembre 1995, n° 64/95, cons. B.13; 21 décembre 1995, n° 87/95, cons. B.3.4; 12 juin 1997, n° 34/97, cons. B.7.4.

(2) Cour d'arbitrage, 21 décembre 1995, n° 87/95, cons. B.3.4.

redevable, mais au contraire comme une participation dans les frais généraux de fonctionnement du Bureau.

L'exposé des motifs n'est pas moins équivoque à cet égard.

Il apparaît ainsi dans le commentaire général que "les difficultés de financement par l'autorité du programme informatique du Bureau ... nécessitent une participation financière des opérateurs agro-alimentaires, l'objectif étant d'accroître le service à rendre aux entreprises". Ce commentaire donne également à penser que les rétributions sont instaurées pour participer aux frais généraux de fonctionnement du Bureau et peut conduire à la conclusion que les prélèvements visés doivent être considérés comme un impôt.

D'autre part, le même commentaire général précise toutefois que "des rétributions pourront être demandées sous une forme simple et efficace à la suite notamment de la délivrance de certificats d'importation ou d'exportation ou de la conclusion de contrats de stockage, de contrats d'achat ou de vente à l'intervention ou de contrats d'aide". Ce commentaire, quant à lui, pourrait conduire à la conclusion que les prélèvements en question visent à rémunérer un service fourni au redevable, considéré individuellement.

Faute d'éléments pertinents plus précis, le Conseil d'Etat se trouve dans l'impossibilité de se prononcer dans l'un ou l'autre sens.

2.2. Dans la mesure où il serait démontré qu'en l'espèce il s'agit réellement de rétributions au sens de l'article 173

.../...

de la Constitution, il est à noter que, pour se conformer au principe de légalité inscrit dans la disposition constitutionnelle précitée, il s'impose à tout le moins de préciser dans la loi même les cas dans lesquels le prélèvement est dû et de désigner les redevables. Il y a lieu de compléter la disposition en projet sur ce point.

2.3. Si les conditions pour pouvoir considérer les prélèvements envisagés comme des rétributions ne sont pas remplies (1), il y a lieu de considérer ces dernières comme des impôts et de se conformer aux articles 170, 171 et 172 de la Constitution. Cela implique que le législateur même est tenu non seulement d'imposer l'obligation fiscale, mais également d'en régler les éléments essentiels, notamment l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition et les exonérations éventuelles.

En principe, il n'est pas permis de déléguer de tels pouvoirs au Roi. Tout au plus une habilitation limitée dans le temps pourrait-elle lui être conférée, mais il s'imposerait encore de prévoir une règle aux termes de laquelle les mesures prises par le Roi seront examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court à dater de leur publication, en vue de leur confirmation. Pour satisfaire aux exigences posées par les articles 10 et 11 de la Constitution, il sera nécessaire, en outre, d'indiquer les motifs impérieux de nature à justifier le recours à de tels

---

(1) S'il n'est pas démontré, en d'autres termes, que ces prélèvements constituent le paiement d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément ou qu'il existe une proportion raisonnable entre la valeur du service fourni et le montant de la redevance.

pouvoirs spéciaux (1). Il y aura lieu de prévoir enfin que ces arrêtés sont censés ne jamais avoir produit leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par le législateur dans les délais impartis (2). Dès lors, un remaniement du texte soumis à l'avis du Conseil d'Etat s'impose dans cette hypothèse également.

-----

---

(1) Cour d'arbitrage, 21 mars 2000, n° 32/2000, cons. B.7.6. à B.7.8.

(2) Cour d'arbitrage, 18 février 1998, n° 18/98, cons. B.7 à B.9.

De vakantiekamer was samengesteld uit

de Heren  
Messieurs

W. DEROOVER,

A. VANDENDRIESSCHE,  
L. LAVRYSEN,

H. COUSY,  
A. SPRUYT,

Mevrouw  
Madame

A. BECKERS,

La chambre des vacations était composée de

voorzitter,  
président,

staatsraden,  
conseillers d'Etat,

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

griffier,  
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. T. DE WAELE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. T. DE WAELE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER