

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.900/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.900/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 november 2000 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juni 1976 houdende vaststelling van het bedrag van de vergoeding voor de afgifte van oorsprongscertificaten", heeft op 31 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 13 novembre 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 15 juin 1976 établissant les taux de la redevance à percevoir pour la délivrance de certificats d'origine", a donné le 31 mai 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het tarief vast te stellen van de vergoeding die wordt geïnd bij de afgifte van oorsprongsattesten en van een "bindende oorsprongsinlichting" (artikel 1 van het ontwerp).

Het ontwerp bepaalt dat de betrokken vergoeding jaarlijks wordt aangepast aan de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen en voorziet daartoe in een formule. De aldus aangepaste vergoedingen dienen jaarlijks bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad te worden bekendgemaakt (artikel 2 van het ontwerp).

2. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936 houdende reglementering van de afgifte van oorsprongsattesten.

Die bepaling strekt in beginsel de ontworpen regeling tot rechtsgrond aangezien erin wordt bepaald dat de afgifte van oorsprongsattesten aanleiding geeft tot het innen van een retributie waarvan het bedrag door de Koning wordt vastgesteld.

Niettemin moet worden opgemerkt dat het ontwerp niet uitsluitend in een vergoeding voorziet voor de afgifte van oorsprongsattesten, doch tevens voor de afgifte van een "bindende oorsprongsinlichting". Van dit laatste begrip

.../...

wordt evenwel noch melding gemaakt in artikel 7 van het genoemde koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936, noch in enige andere bepaling van dat besluit en evenmin in het te wijzigen koninklijk besluit van 15 juni 1976.

Aangezien het ontwerp nalaat om het begrip "bindende oorsprongsinlichting" te omschrijven en het zodoende niet mogelijk is dat begrip te situeren ten aanzien van de oorsprongsattesten met betrekking tot dewelke artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936 de Koning uitdrukkelijk bevoegd maakt, kan het vaststellen van een vergoeding voor de afgifte van een "bindende oorsprongsinlichting" niet zonder meer worden ingepast in de delegatiebepaling van het voornoemde artikel 7.

De stellers van het ontwerp dienen derhalve het begrip "bindende oorsprongsinlichting" nader te omschrijven met dien verstande dat, indien uit die omschrijving blijkt dat het betrokken begrip een voldoende inhoudelijke samenhang vertoont met de oorsprongsattesten, het vaststellen van een vergoeding voor de afgifte van dergelijke "bindende oorsprongsinlichting" alsnog kan worden beschouwd als zijnde een uitvoering van artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936.

Indien evenwel de "bindende oorsprongsinlichting" niet een voldoende inhoudelijke samenhang vertoont met de oorsprongsattesten of - wat aanbeveling verdient - de stellers van het ontwerp ervoor opteren om het vaststellen van de betrokken vergoeding een meer rechtszekere wettelijke basis te geven, dient het koninklijk besluit nr. 283 van

.../...

30 maart 1936 te worden aangepast door erin een omschrijving van de "bindende oorsprongsinlichting" op te nemen, samen met een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning om ook met betrekking tot de "bindende oorsprongsinlichting" het bedrag van de vergoeding vast te stellen. Tegelijk kan dan de wijziging van het voornoemde koninklijk besluit worden te baat genomen om de tekst ervan op nog diverse andere punten te actualiseren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Het ontwerp strekt tot het wijzigen van het koninklijk besluit van 15 juni 1976 houdende vaststelling van het bedrag van de vergoeding voor de afgifte van oorsprongscertificaten (artikel 1 van het ontwerp), en bevat daarnaast een autonome bepaling (artikel 2 van het ontwerp).

Ter wille van de toegankelijkheid en de kenbaarheid van de ontworpen regeling zou het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp beter worden geïntegreerd in het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 juni 1976 (1) en zou met andere woorden artikel 2 van het ontwerp niet als een autonome bepaling, doch wel als een wijzigende bepaling moeten worden geconcipieerd. Dergelijke handelwijze is des te meer wenselijk aangezien artikel 2 van het ontwerp een

(1) Bijvoorbeeld als een nieuw derde lid van het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 juni 1976.

indexeringsregeling bevat met betrekking tot de vergoeding die wordt bedoeld in het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 juni 1976.

Aanhef

1. Men redigere het eerste lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936 houdende reglementering van de afgifte van oorsprongsattesten, inzonderheid op artikel 7, gewijzigd bij de wet van 23 juli 1955;"

2. Op het einde van het tweede lid van de aanhef moeten de woorden "inzonderheid op artikel 2;" worden vervangen door de woorden "inzonderheid op artikel 1, vervangen bij het koninklijk besluit van 28 september 1998;"

3. Men redigere het vierde lid van de aanhef in de Nederlandse tekst als volgt :

"Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 23 juni 2000;"

.../...

4. Rekening houdend met de meest recente wetgevings-technische voorschriften formuleer men het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State als volgt :

"Gelet op het advies 30.900/1 van de Raad van State, gegeven op 31 mei 2001;".

Artikel 1

1. Op het einde van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp vervange men de woorden "zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 28 september 1998, wordt vervangen als volgt :" door de woorden ", vervangen bij het koninklijk besluit van 28 september 1998, wordt vervangen als volgt :".

2. De in het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 juni 1976 weergegeven tabel doet ervan blijken dat het bedrag van de vergoeding per certificaat afhangt van de waarde van de goederen zoals die is aangeduid op de aanvraag.

Het valt te betwijfelen of dergelijke regeling verenigbaar is met het karakter van "retributie" dat, blijkens artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936, eigen dient te zijn aan de betrokken vergoedingen.

.../...

Men weet immers dat retributies als kenmerkende eigenschap hebben dat ze de tegenprestatie vormen voor een dienst die de overheid verleent aan de heffingsplichtige, individueel beschouwd (2), enerzijds, en dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de waarde van de verleende dienst en de gevorderde retributie, anderzijds. Bij ontstentenis van zulk een verhouding verliest de retributie haar hoedanigheid van vergoeding en wordt ze een belasting die, krachtens artikel 170 van de Grondwet, enkel kan worden ingevoerd door de bevoegde wetgever, die bovendien zelf dient in te staan voor de regeling van de hoofdbestanddelen van de belasting, zoals die met betrekking tot de grondslag en het tarief van de belasting.

In casu valt niet goed in te zien op welke wijze het criterium van de waarde van de goederen zoals die is aangeduid op de aanvraag, het bestaan van een redelijke verhouding waarborgt tussen de waarde van de verleende dienst en de te innen vergoeding, en waarom terzake niet is geopteerd voor een forfaitaire vergoedingsregeling, waarin trouwens het ontworpen artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 15 juni 1976 ten aanzien van de "bindende oorsprongsinlichting" voorziet.

De vergoedingsregeling die is opgenomen in het ontworpen artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 15 juni 1976, lijkt veeleer te refereren aan een belasting en niet aan een retributie en zou om die reden in het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936 moeten worden opgenomen, wil men ze ongewijzigd behouden.

(2) Zie o.m. Arbitragehof, nr. 21/97 van 17 april 1997.

3. De bedragen die in het ontworpen artikel 1 van het koninklijk besluit van 15 juni 1976 worden vermeld dienen in euro te worden uitgedrukt. Acht men zulks wenselijk dan kan worden overwogen om, voor de periode tot 31 december 2001, het ontwerp aan te vullen met een overgangsbepaling waarin de bedragen in Belgische frank worden vastgesteld.

Dezelfde opmerking kan bij artikel 2 van het ontwerp worden gemaakt.

Artikel 2

1. In een normatieve tekst wordt enkel "Artikel 1" voluit geschreven; in de daaropvolgende artikelen schrijven men "Art. 2", "Art. 3", enzovoorts.

2. De bekendmaking, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, betreft wellicht het "geïndexeerde bedrag" van de vergoedingen en niet de "vergoedingen" als zodanig. Men passe in voorkomend geval de redactie van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp in die zin aan.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à fixer le tarif de la redevance perçue pour la délivrance de certificats d'origine et d'un "renseignement contraignant en matière d'origine" (article 1er du projet).

Le projet prévoit d'adapter annuellement cette redevance en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation et prescrit une formule à cet effet. Les redevances adaptées selon cette formule doivent être publiées annuellement par extrait au Moniteur belge (article 2 du projet).

2. Le premier alinéa du préambule vise l'article 7 de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 portant réglementation de la délivrance de certificats d'origine.

Dans la mesure où elle prévoit que la délivrance de certificats d'origine donne lieu à la perception d'une redevance dont le taux est fixé par le Roi, cette disposition constitue en principe le fondement légal du régime en projet.

Force est toutefois d'observer que le projet prévoit une redevance pour la délivrance non seulement de certificats d'origine, mais également d'un "renseignement contraignant en matière d'origine". Cette dernière notion n'apparaît ni à l'article 7 de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 précité, ni dans aucune autre disposition de cet arrêté, ni dans l'arrêté royal du 15 juin 1976 que le projet entend modifier.

.../...

Dans la mesure où le projet néglige de définir la notion de "renseignement contraignant en matière d'origine" et où l'on ne peut dès lors situer cette notion par rapport aux certificats d'origine relevant expressément de la compétence du Roi en vertu de l'article 7 de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936, l'établissement d'une redevance pour la délivrance d'un "renseignement contraignant en matière d'origine" ne saurait s'inscrire sans plus dans le cadre de la délégation prévue à l'article 7 précité.

Il appartiendra dès lors aux auteurs du projet de définir la notion de "renseignement contraignant en matière d'origine", étant entendu que s'il ressort de cette définition que la notion en question présente un rapport suffisant avec les certificats d'origine quant à son contenu, l'établissement d'une redevance pour la délivrance d'un tel "renseignement contraignant en matière d'origine" pourra pour l'heure être considéré comme une mise en oeuvre de l'article 7 de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936.

Si, par contre, le "renseignement contraignant en matière d'origine" ne présente pas un rapport suffisant avec les certificats d'origine quant à son contenu ou si, suivant en cela la suggestion du Conseil d'Etat, les auteurs du projet choisissent de donner une base légale juridiquement plus sûre à l'établissement de la redevance en question, l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 devra être adapté en y intégrant une définition du "renseignement contraignant en matière d'origine" et en habilitant expressément le Roi à fixer le montant de la redevance également en ce qui concerne le "renseignement contraignant en matière d'origine". Cette modification de l'arrêté royal précité pourra

par ailleurs être mise à profit pour en actualiser le texte à d'autres égards également.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préalable

Le projet tend à modifier l'arrêté royal du 15 juin 1976 établissant les taux de la redevance à percevoir pour la délivrance de certificats d'origine (article 1er du projet), et contient par ailleurs une disposition autonome (article 2 du projet).

Afin d'assurer l'accessibilité et l'intelligibilité du régime en projet, il serait préférable d'intégrer les dispositions de l'article 2 du projet à l'article 1er, en projet, de l'arrêté royal du 15 juin 1976 (1) et, en d'autres termes, en concevant l'article 2 du projet non pas comme une disposition autonome, mais comme une disposition modificative. Il est d'autant plus souhaitable de procéder de la sorte que l'article 2 du projet régleme l'indexation de la redevance visée à l'article 1er, en projet, de l'arrêté royal du 15 juin 1976.

Préambule

1. On rédigera comme suit le premier alinéa du préambule :

(1) Par exemple, sous la forme d'un nouvel alinéa 3 à insérer à l'article 1er, en projet, de l'arrêté royal du 15 juin 1976.

"Vu l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 portant réglementation de la délivrance de certificats d'origine, notamment l'article 7, modifié par la loi du 23 juillet 1955;".

2. A la fin du deuxième alinéa du préambule, on remplacera les mots "notamment l'article 2;" par les mots "notamment l'article 1er, remplacé par l'arrêté royal du 28 septembre 1998;".

3. On rédigera comme suit les troisième et quatrième alinéas du préambule :

"Vu l'avis de l'Inspecteur des finances, donné le 27 janvier 2000;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 23 juin 2000;".

4. Compte tenu des règles légistiques les plus récentes, on formulera comme suit l'alinéa du préambule visant l'avis du Conseil d'Etat :

"Vu l'avis 30.900/1 du Conseil d'Etat, donné le 31 mai 2001;".

Article 1er

.../...

1. A la fin de la phrase liminaire de l'article 1er du projet, on remplacera les mots "tel que modifié par l'arrêté royal du 28 septembre 1998, est remplacé par la disposition suivante : " par les mots ", remplacé par l'arrêté royal du 28 septembre 1998, est remplacé par la disposition suivante :".

2. Le tableau représenté à l'article 1er, en projet, de l'arrêté royal du 15 juin 1976 montre que le montant de la redevance par certificat est fonction de la valeur des marchandises indiquée sur la demande.

Il n'est pas certain qu'un tel système puisse se concilier avec le caractère de "redevance" que l'article 7 de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 confère aux montants en question.

Nul n'ignore en effet que les redevances ont pour caractéristique qu'elles constituent la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément (2), d'une part, et qu'il existe un rapport raisonnable entre la valeur du service fourni et la redevance demandée, d'autre part. A défaut d'un tel rapport, la redevance perdrait son caractère rémunérateur et deviendrait un impôt qui, en vertu de l'article 170 de la Constitution, ne peut être instauré que par le législateur compétent qui, en outre, doit régler lui-même les éléments

(2) Voir notamment Cour d'arbitrage, n° 21/97 du 17 avril 1997.

essentiels de l'impôt, tels que ceux relatifs à son assiette et à son taux.

En l'espèce, on aperçoit mal, d'une part, comment le critère de la valeur des marchandises indiquée sur la demande pourrait garantir l'existence d'un rapport raisonnable entre la valeur du service fourni et la redevance à percevoir et, d'autre part, pour quel(s) motif(s) le choix ne s'est pas porté en la matière sur un système de redevance forfaitaire, comme c'est du reste le cas à l'article 1er, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 15 juin 1976 pour ce qui concerne le "renseignement contraignant en matière d'origine".

Le système de redevance prévu à l'article 1er, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 15 juin 1976, semble plutôt se référer davantage à un impôt qu'à une redevance, et devrait par conséquent être intégré dans l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 pour pouvoir être maintenu tel quel.

3. Les montants cités à l'article 1er, en projet, de l'arrêté royal du 15 juin 1976 devront être exprimés en euros. Si les auteurs du projet le souhaitent, ils pourront envisager, pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2001, de compléter le projet par une disposition transitoire fixant les montants en francs belges.

L'article 2 du projet appelle une observation identique.

.../...

Article 2

1. Dans un texte normatif, seul l' "Article 1er" est écrit en toutes lettres; on écrira dans les articles suivants "Art. 2", "Art. 3", etc.

2. La publication visée à l'article 2, alinéa 2, du projet, concerne peut-être le "montant indexé" des redevances, et non les "redevances" en tant que telles. Le cas échéant, on adaptera en ce sens la formulation de l'article 2, alinéa 2, du projet.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessor van de
afdeling wetgeving,
assesseur de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. DEPUYDT, eerste
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door de H.
E. VANHERCK, referendaris.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par
M. P. DEPUYDT, premier auditeur.
La note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par M.
E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME