ROYAUME DE BELGIQUE
---

AVIS 35.203/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT
---

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 1er avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 30 décembre 2002 relatif aux modalités d'application de l'exonération de la cotisation d'emballage prévue par l'article 371, § 3, 3°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat", a donné le 4 avril 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 35.203/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 1 april 2003 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van het koninklijk besluit van 30 december 2002 betreffende de toepassingsmodaliteiten van de vrijstelling van de verpakkingsbijdrage voorzien in artikel 371, § 3, 3°, van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale Staatsstructuur", heeft op 4 april 2003 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

> "En effet, afin de permettre au Ministre de l'Economie d'effectuer toutes les formalités légales en vue de l'agrément du ou des organisme(s) de contrôle indépendant(s) destiné(s) à la vérification des conditions impérieuses pour bénéficier de l'exonération de la cotisation d'emballage, il s'avère nécessaire de mettre en vigueur, outre les articles 369bis et 371, §§ 2 et 3, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat tel que va le prévoir l'article 114sexties de la loi-programme, mais aussi l'arrêté royal du 30 décembre 2002 relatif aux modalités d'application de l'exonération de la cotisation d'emballage prévue par l'article 371, § 3, 3°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.
>
> Or, ce dernier arrêté est modifié par celui que nous vous soumettons et ils entreront en vigueur en même temps.".

*
* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

Compte tenu du très bref délai qui lui est imparti et du nombre d'affaires qui lui sont soumises en urgence, le Conseil d'Etat se borne aux observations qui suivent.

Fondement juridique

1. Selon les explications fournies au Conseil d'Etat par le délégué du ministre, la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions, visée au préambule à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet, fait l'objet de cinq amendements (1) insérés dans la loi-programme, qui est inscrite à l'ordre du jour de la séance plénière du Sénat du 3 avril 2003 et devrait être adoptée sous peu.

Sur la base de ces informations, le projet adopté par la Chambre des représentants en séance plénière et transmis au Sénat, qui a été communiqué au Conseil d'Etat par le délégué du ministre, ne saurait être considéré comme un texte devenu définitif.

Les observations qui suivent ne sont formulées que sous la réserve de l'adoption de la loi par le Sénat sans amendements au texte.

En tout cas, la signature de l'arrêté en projet ne pourrait être antérieure à la sanction et à la promulgation de la loi qui en constituera le fondement légal.

2. L'attention de l'auteur du projet d'arrêté est attirée sur le fait que la conformité éventuelle de l'arrêté à la loi, dans sa version définitive, ne l'exonère pas de l'obligation d'être conforme à la Constitution (égalité devant l'impôt) et au droit européen.

Ces questions, que soulevaient les mesures envisagées dans l'avant-projet devenu la loi, non encore publiée, du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions, ont été inventoriées par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 mars 2002 (2). Il y est fait référence, ainsi qu'à l'avis 34.544/2, donné le 12 décembre 2002, sur les amendements n°s 30, 31 et 32 au projet de loi, précité, et à l'avis 35.052/2, donné le 17 mars 2003, sur des amendements du Gouvernement au projet de loi-programme.

---

(1) Ces amendements ont fait l'objet de l'avis 35.052/2, donné le 17 mars 2003 sur des amendements du Gouvernement au projet de loi-programme (titre V : Finances).

(2) Doc. parl., Chambre des représentants, n° 50 1912/001, pp. 44-50.

Le Conseil d'Etat ignore si l'arrêté royal du 30 décembre 2002, précité, a ou non également été notifié à la Commission européenne et, dans l'affirmative, quelles sont les critiques éventuelles que celle-ci aurait pu formuler.

3. L'arrêté royal en projet tend à modifier l'arrêté royal du 30 décembre 2002, précité, qui n'a pas fait l'objet d'un examen au fond par le Conseil d'Etat dans son avis 34.535/4, donné le 13 décembre 2002, et qui n'a plus été soumis par la suite à la section de législation, au motif qu'il devait entrer en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge.

Selon l'arrêté royal modificatif présentement examiné, et les explications fournies par le délégué du ministre, l'arrêté originel et ses modifications devraient produire leurs effets le 1er avril 2003.

Cette modification de calendrier est de nature à susciter des contestations quant à la régularité de la procédure de consultation du Conseil d'Etat concernant l'arrêté originel. En effet, d'une part, le projet d'arrêté n'a pas été soumis une seconde fois au Conseil d'Etat alors que celui-ci concluait à l'irrecevabilité de la demande d'avis et, d'autre part, le report de la date d'entrée en vigueur soulève la question de la pertinence de l'urgence invoquée au mois de décembre pour solliciter un avis dans les trois jours.

4. Selon l'article 2 de l'arrêté en projet, l'arrêté modificatif présentement examiné entrera en vigueur le même jour que l'arrêté royal du 30 décembre 2002, précité.

Or, l'article 4 de l'arrêté précité dispose que celui-ci entre en vigueur "le même jour que la loi portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions qu'il doit exécuter".

Aux termes de l'article 122 du projet de loi-programme, la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions (non encore publiée au Moniteur belge) "entre en vigueur le 1er avril 2003, à l'exclusion des articles 1er à 9, 11 en tant qu'il insère un paragraphe 1er à l'article 371,

et 12 à 34, qui entreront en vigueur le 1er juillet 2003". Compte tenu de cette modification, l'arrêté en projet doit donc fixer une date précise d'entrée en vigueur.

5. Le texte de base devenu l'arrêté royal du 30 décembre 2002, précité, ne saurait comme tel faire l'objet aujourd'hui d'un avis du Conseil d'Etat. L'absence d'observations additionnelles sur l'arrêté modificatif n'implique pas que l'arrêté originel soit exempt d'imperfections (outre la question de compatibilité au droit européen - voir observation 2, dernier alinéa -, se pose notamment celle de savoir quel est le contrôle du respect des règles en matière de sécurité alimentaire que pourrait exercer le fisc, en vertu de l'arrêté et compte tenu du fondement juridique que lui donne son préambule).

---

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"En effet, afin de permettre au Ministre de l'Economie d'effectuer toutes les formalités légales en vue de l'agrément du ou des organisme(s) de contrôle indépendant(s) destiné(s) à la vérification des conditions impérieuses pour bénéficier de l'exonération de la cotisation d'emballage, il s'avère nécessaire de mettre en vigueur, outre les articles 369bis et 371, §§ 2 et 3, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat tel que va le prévoir l'article 114sexties de la loi-programme, mais aussi l'arrêté royal du 30 décembre 2002 relatif aux modalités d'application de l'exonération de la cotisation d'emballage prévue par l'article 371, § 3, 3°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

Or, ce dernier arrêté est modifié par celui que nous vous soumettons et ils entreront en vigueur en même temps.".

*
* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

Gelet op de zeer korte termijn die de Raad van State is toegemeten en op het grote aantal zaken dat hem met verzoek om spoedbehandeling is voorgelegd, beperkt hij zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

1. Volgens de uitleg die aan de Raad van State is verstrekt door de gemachtigde van de minister, geeft de wet van 30 december 2002 houdende diverse fiscale bepalingen op het stuk van milieutaksen en ecobonussen, waarnaar verwezen wordt in de aanhef als rechtsgrond van het ontworpen besluit, aanleiding tot vijf amendementen [(1)] die ingevoegd worden in de programmawet, die zelf op de agenda geplaatst is van de plenaire vergadering van de Senaat van 3 april 2003 en die binnenkort zou moeten worden goedgekeurd.

Op grond van die inlichtingen zou het ontwerp, dat in plenaire zitting is goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, aan de Senaat is overgezonden en door de gemachtigde van de minister is bezorgd aan de Raad van State, niet beschouwd kunnen worden als een definitief geworden tekst.

De opmerkingen die hierna volgen worden enkel geformuleerd onder voorbehoud dat de wet wordt goedgekeurd door de Senaat zonder amendementen op de tekst.

Hoe dan ook, het ontworpen besluit zou niet ondertekend mogen worden voordat de wet, die er de rechtsgrond van zal vormen, bekrachtigd en afgekondigd is.

2. De aandacht van de steller van het ontwerpbesluit wordt erop gevestigd dat al is het besluit mogelijk in overeenstemming met de wet in haar definitieve versie, zulks niet betekent dat het besluit niet in overeenstemming hoeft te zijn met de Grondwet (gelijkheid voor de belasting) en met het Europese recht.

Die vragen, die opdoemden naar aanleiding van de maatregelen die in uitzicht werden gesteld in het voorontwerp dat de nog niet bekendgemaakte wet van 30 december 2002 geworden is houdende diverse fiscale bepalingen op het stuk van milieutaksen en ecobonussen, zijn door de Raad van State geïnventariseerd in zijn advies

---

(1) Die amendementen zijn onderwerp geweest van advies 35.052/2, gegeven op 17 maart 2003 over amendementen van de Regering op het ontwerp van programmawet (titel V : Financiën).

van 6 maart 2002 [(2)]. Er wordt naar verwezen, alsook naar advies 34.544/2, gegeven op 12 december 2002, over de amendementen nrs. 30, 31 en 32 op het voornoemde wetsontwerp, en naar advies 35.052/2, gegeven op 17 maart 2003, over amendementen van de Regering op het ontwerp van programmawet.

De Raad van State weet niet of van het voormelde koninklijk besluit van 30 december 2002 eveneens aan de Europese Commissie kennis is gegeven en, zo ja, welke kritische opmerkingen de Europese Commissie zou kunnen hebben gemaakt.

3. Het ontworpen koninklijk besluit strekt tot wijziging van het voormelde koninklijk besluit van 30 december 2002, dat door de Raad van State niet inhoudelijk is onderzocht in zijn advies 34.535/4 van 13 december 2002 en dat naderhand niet opnieuw aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd om reden dat het tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad in werking diende te treden.

Volgens het thans onderzochte wijzigend koninklijk besluit en de uitleg die door de gemachtigde van de minister is verstrekt, zouden het oorspronkelijk besluit en de wijzigingen ervan uitwerking moeten hebben met ingang 1 april 2003.

Deze wijziging van tijdschema kan aanleiding geven tot betwistingen omtrent de regelmatigheid van de manier waarop de Raad van State verzocht is om over het oorspronkelijke besluit advies uit te brengen. Ten eerste is het ontwerpbesluit immers geen tweede keer aan de Raad van State voorgelegd, hoewel de Raad van State besloten had dat de adviesaanvraag niet-ontvankelijk was, en ten tweede doet het uitstel van de inwerkingtreding de vraag rijzen of de spoed die in december is aangevoerd om een advies binnen drie dagen te vragen, wel bestond.

4. Volgens artikel 2 van het ontworpen besluit treedt het thans onderzochte wijzigingsbesluit in werking op dezelfde dag als het voormelde koninklijk besluit van 30 december 2002.

---

(2) Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 50 1912/001, blz. 44-50.

Artikel 4 van het voormelde besluit bepaalt evenwel dat het in werking treedt "op dezelfde dag als de wet houdende diverse fiscale bepalingen op het stuk van milieutaksen en ecobonussen, die het moet uitvoeren".

Naar luid van artikel 122 van het ontwerp van programmawet, treedt de wet van 30 december 2002 houdende diverse fiscale bepalingen op het stuk van milieutaksen en ecobonussen (welke wet nog niet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt) "in werking op 1 april 2003, met uitzondering van de artikelen 1 tot 9, 11 voor zover het een paragraaf invoegt in artikel 371, en 12 tot 34, die in werking treden op 1 juli 2003". Gelet op deze wijziging moet in het ontworpen besluit dus een precieze datum van inwerkingtreding worden bepaald.

5. De basistekst, die het voormelde koninklijk besluit van 30 december 2002 is geworden, kan thans op zich niet het onderwerp van een advies van de Raad van State vormen. Dat over het wijzigingsbesluit geen verdere opmerkingen worden gemaakt, betekent niet dat het oorspronkelijk besluit vrij is van onvolmaaktheden (naast de vraag van de verenigbaarheid met het Europese recht - zie opmerking 2, laatste alinea - rijst inzonderheid de vraag welke controle de fiscus, krachtens het besluit en gelet op de rechtsgrond ervan zoals die in de aanhef van dat besluit wordt aangegeven, kan verrichten om uit te maken of de regels inzake voedselveiligheid worden nageleefd).

---

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

J. JAUMOTTE, conseillers d'Etat,
Mesdames M. BAGUET, staatsraden,
Mevrouwen

B. VIGNERON, greffier,
griffier.

Le rapport a été rédigé et présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et présentée par M. P. BROUWERS, référendaire.

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd opgesteld en uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatie-bureau werd opgesteld en uitgebracht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS