

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

Avis 36.161/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 27 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendement du Gouvernement à la loi-programme : Chapitre ... Modification des lois modifiées par la loi du 30 décembre 2002 "portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions", a donné le 3 décembre 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et modifié par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée par le fait que) ... le projet d'amendement doit impérativement être inséré dans la loi-programme actuellement déposée devant les Chambres législatives".

\*

\* \*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

### Observations générales

1. S'il peut être justifié d'insérer dans un projet de loi-programme, un article modifiant un texte à la date du 1<sup>er</sup> juillet 2003 (voir les articles k et t) ou un article différant l'entrée en vigueur imminente du nouveau régime des écotaxes et des écoréductions (1<sup>er</sup> janvier 2004), parce que celui-ci fait l'objet de réserves de la part de la Commission européenne, en revanche, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas l'utilité de proposer aux Chambres législatives d'adopter une nouvelle version de ces dispositions sans attendre la réponse de la Commission européenne à la suite de la notification qui lui a été faite, des dispositions en projet.

.../...

Pour éviter des remaniements et des reports successifs de la loi, comme cela a été le cas jusqu'à présent, il y aurait lieu de soumettre aux Chambres des textes sur lesquels la Commission a eu l'occasion de s'exprimer.

Cette solution présenterait, en outre, l'avantage de ne pas insérer par voie d'amendement dans la loi-programme un ensemble autonome de dispositions fiscales qui ne comportent pas de lien direct avec les autres dispositions de ladite loi.

2. L'avis de l'inspecteur des finances, donné le 20 novembre 2003, n'a pas été donné sur le projet de loi lui-même, mais à propos d'une note. Comme le relève cet avis, une telle consultation n'est pas régulière.

3. Dans son avis, l'inspecteur des finances attire l'attention sur les points suivants :

- "1° in het voorgelegd dossier geenszins wordt aangetoond dat herbruikbare verpakkingen vanuit ecologisch standpunt interessanter zijn dan «one way» verpakkingen;
- 2° de geïmporteerde dranken meestal niet herbruikbare verpakkingen hebben;
- 3° het nieuwe voorstel derhalve een concurrentiehandicap tot gevolg kan hebben voor buitenlandse producenten indien het de bedoeling zou zijn dat deze producenten moeten kunnen aantonen dat zij over degelijk systeem van inzameling van gebruikte drankverpakkingen beschikken voor de dranken die zij in België op de markt brengen. Belgische producenten of producenten die relatief dicht bij ons land gevestigd zijn, zouden dan bevoordeeld zijn. De Inspectie van Financiën weet echter niet wat terzake in het wetsontwerp zelf voorzien is."

L'exposé des motifs doit clarifier ces questions fondamentales.

4. Dans son avis 35.052/2, donné le 17 mars 2003 <sup>(1)</sup>, le Conseil d'État avait suggéré que soit procurée par le Gouvernement,

"... une compréhension globale des mesures projetées et des équilibres qu'elles tendent à réaliser, (...) sans laquelle il est malaisé de vérifier la conformité de la loi, dans son ensemble, aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution".

L'observation vaut pour la justification de l'amendement présentement examiné.

La notification du 26 novembre 2003 de cet amendement à la Commission européenne pourrait également inspirer la rédaction de la justification, en vue de faire connaître aux Chambres législatives, comment il est répondu aux questions que la direction générale de la concurrence de la Commission européenne a posées au Gouvernement belge en date du 17 octobre 2003.

5. L'article ijij (article 371*bis* en projet) attribue au Roi le pouvoir d'accorder, selon les modalités qu'il fixe, une exonération fiscale.

La justification de cet amendement précise :

"Cet article réintroduit dans la loi la possibilité de pouvoir accorder une exonération de la cotisation d'emballage pour les emballages à usage unique qui seraient fabriqués à l'aide d'un certain pourcentage de matières recyclées obtenues de la récupération des déchets d'emballages usagés.

L'abandon de cette exonération reprise à l'article 371, § 3, 3°, introduit par la loi du 30 décembre 2002, l'a été pour répondre positivement à un courrier de la commission européenne qui signale aux autorités belges que les éléments dont elle dispose lui fait penser à une aide d'État. Elle demande donc aux autorités belges de répondre à plusieurs questions lui permettant de se faire une idée définitive.

En outre, certains arguments développés dans le domaine de la santé publique nous obligent à utiliser le principe de la précautionnalité.

---

<sup>(1)</sup> Au sujet d'un avant-projet de loi devenu la loi-programme du 8 avril 2003 (Doc. parl., chambre, DOC 50 2343-2002/2003).

C'est la raison pour laquelle le présent article est inséré dans le projet de loi, mais en l'entourant d'un certain nombre de précautions destinées à ne pas mettre en oeuvre cette exonération avec des problèmes potentiels à résoudre dans l'avenir."

Dans son avis 36.080/2, donné les 7 et 12 novembre 2003, sur l'avant-projet de loi-programme auquel se rattache le présent amendement, le Conseil d'État a rappelé que :

"Selon la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour d'arbitrage <sup>(2)</sup>, l'admissibilité d'une habilitation portant sur des matières réservées à la loi est soumise à certaines conditions, parmi lesquelles figurent les suivantes :

- 1° il faut qu'il existe des nécessités pratiques ou des circonstances particulières;
- 2° il faut que les arrêtés royaux pris en vertu de l'habilitation soient soumis à une prompte confirmation par le législateur;
- 3° en ce qui concerne le sort à réserver aux arrêtés qui ne seraient pas confirmés par le législateur, la Cour d'arbitrage a considéré dans son arrêt n° 18/98 du 18 février 1998 qu'à peine de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, la loi ne peut habilitier le Roi à prendre des mesures qui, à défaut de confirmation dans les délais, continuent de sortir leurs effets pour la période séparant leur entrée en vigueur des dates ultimes auxquelles elles auraient dû être confirmées."

En matière fiscale, il a, en ce qui concerne la première condition, été précisé que des dispositions législatives attribuant notamment au Roi le pouvoir d'exiger le paiement immédiat de droits nouveaux devait pouvoir être justifié par l'urgence, comme, par exemple, la nécessité d'empêcher la spéculation ou la disparition de la matière taxable grâce à l'adoption très rapide de nouvelles mesures <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Voir l'avis 30.324/2, donné le 27 juin 2000, sur un avant-projet devenu la loi du 12 août 2000 portant diverses dispositions relatives à l'organisation des marchés financiers et diverses autres dispositions.

<sup>(3)</sup> Voir, notamment l'avis 24.009/2, donné le 6 janvier 1995, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 10 avril 1995 portant diverses dispositions fiscales (Doc. parl., Chambre, sess. ord. 1994-1995, n° 1726/1 - 94/95) ainsi que les références y mentionnées. Voir également l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 9/99 du 28 janvier 1999 (considérants B.6.1 à B.6.3).

Compte tenu de ce qui précède et pour se conformer au principe constitutionnel de la légalité de l'impôt :

- 1° la justification de l'article ijij doit clairement faire ressortir les nécessités pratiques ou les circonstances particulières qui sont de nature à justifier l'habilitation conférée au Roi;
- 2° à supposer qu'une telle justification puisse être fournie, la disposition en projet doit en tout état de cause être adaptée, afin de prévoir, d'une part, une prompte confirmation par le législateur et, d'autre part, de déterminer le sort réservé aux mesures prises par le Roi à défaut de confirmation législative dans le délai ainsi imparti.

Au demeurant, si le principe de précaution en matière de santé publique doit inspirer l'octroi de l'exonération, comme le font apparaître le dispositif et sa justification, il paraît tout indiqué que l'application du principe fasse l'objet d'un débat parlementaire.

6. L'article l (article 392, § 1<sup>er</sup>, en projet) renvoie aux

"... législations régionales en matière de gestion des déchets d'emballages, indépendamment du fait que celles-ci dérogent à la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique (lire, suite à la modification du 2 mai 2002 : loi sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations)".

La portée de cette restriction échappe au Conseil d'État. Le texte doit être justifié ou, plus vraisemblablement, remanié.

7. L'article o (article 395 en projet) fait abstraction de la modification qui est également envisagée pour cette disposition dans le projet de loi-programme lui-même <sup>(4)</sup>.

-----

---

<sup>(4)</sup> Voir l'article 303 de l'avant-projet de loi-programme soumis à la section de législation (avis 36.080/2, précité).

La chambre était composée de

|           |                 |                                          |
|-----------|-----------------|------------------------------------------|
| Messieurs | Y. KREINS,      | président de chambre,                    |
|           | J. JAUMOTTE,    | conseillers d'État,                      |
| Madame    | M. BAGUET,      |                                          |
| Messieurs | F. DELPÉRÉE,    | assesseurs de la section de législation, |
|           | J. KIRKPATRICK, |                                          |
| Madame    | B. VIGNERON,    | greffier.                                |

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 36.161/2

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

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 november 2003 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement van de Regering aan programmawet : Hoofdstuk ... Wijziging van de wetten gewijzigd bij de wet van 30 december 2002 "houdende diverse fiscale bepalingen op het stuk van milieutaksen en ecobonussen", heeft op 3 december 2003 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus:

"... le projet d'amendement doit impérativement être inséré dans la loi-programme actuellement déposée devant les Chambres législatives".

\*

\*       \*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

#### Algemene opmerkingen

1. Het is weliswaar gewettigd in een ontwerp van programmawet een artikel op te nemen dat een tekst wijzigt met ingang van 1 juli 2003 (zie de artikelen k en t), of een artikel waarbij de nakende inwerkingtreding van de nieuwe regeling van milieutaksen en ecobonussen (1 januari 2004) verdaagd wordt, omdat de Europese Commissie voor deze regeling voorbehoud maakt. De Raad van State ziet er daarentegen niet het nut van in aan de Wetgevende Kamers voor te stellen een nieuwe versie van deze bepalingen goed te keuren zonder te wachten op het antwoord van de Europese Commissie nadat haar de ontworpen bepalingen ter kennis gebracht zijn.

.../...

Om te voorkomen dat de wet achtereenvolgens herwerkt wordt en de inwerkingtreding ervan evenzo wordt uitgesteld, zoals dit tot nu toe het geval is geweest, dienen aan de Kamers teksten te worden voorgelegd waarover de Commissie zich heeft kunnen uitspreken.

Deze regeling zou bovendien het voordeel bieden dat niet gewerkt wordt met een amendement om in de programmawet een autonoom geheel van fiscale bepalingen op te nemen die niet rechtstreeks verband houden met de andere bepalingen van die wet.

2. Het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 20 november 2003, is niet uitgebracht over het wetsontwerp zelf, maar over een nota. Zoals in dat advies wordt opgemerkt, is een dergelijke raadpleging niet regelmatig.

3. In zijn advies vestigt de inspecteur van financiën de aandacht op de volgende punten:

- "1° in het voorgelegd dossier geenszins wordt aangetoond dat herbruikbare verpakkingen vanuit ecologisch standpunt interessanter zijn dan «one way» verpakkingen;
- 2° de geïmporteerde dranken meestal niet herbruikbare verpakkingen hebben;
- 3° het nieuwe voorstel derhalve een concurrentiehandicap tot gevolg kan hebben voor buitenlandse producenten indien het de bedoeling zou zijn dat deze producenten moeten kunnen aantonen dat zij over degelijk systeem van inzameling van gebruikte drankverpakkingen beschikken voor de dranken die zij in België op de markt brengen. Belgische producenten of producenten die relatief dicht bij ons land gevestigd zijn, zouden dan bevoordeeld zijn. De Inspectie van Financiën weet echter niet wat terzake in het wetsontwerp zelf voorzien is."

De memorie van toelichting dient duidelijkheid te brengen over deze fundamentele kwesties.

4. In zijn advies 35.052/2, gegeven op 17 maart 2003 <sup>(1)</sup>, had de Raad van State voorgesteld dat de Regering zou zorgen voor

"... een alomvattend begrip van de geplande maatregelen en van de evenwichten die ze beogen tot stand te brengen, ..., zonder hetwelk moeilijk kan worden nagegaan of de wet in haar geheel zich verdraagt is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet".

De opmerking geldt voor de verantwoording van het amendement dat thans wordt onderzocht.

De kennisgeving van dit amendement aan de Europese Commissie op 26 november 2003 zou eveneens kunnen dienen voor het opstellen van de verantwoording, om de Wetgevende Kamers in kennis te stellen van de wijze waarop geantwoord wordt op de vragen die het directoraat-generaal Concurrentie van de Europese Commissie op 17 oktober 2003 aan de Belgische regering heeft gesteld.

5. Artikel ijij (ontworpen artikel 371bis) machtigt de Koning om een belastingvrijstelling toe te staan volgens de nadere regels die Hij vaststelt.

In de rechtvaardiging van dit amendement staat het volgende :

"Dit artikel voert in de wet opnieuw de mogelijkheid in om een vrijstelling van de verpakkingshoefting te kunnen toestaan voor verpakkingen voor éénmalig gebruik die zouden geproduceerd worden met behulp van een zeker percentage aan gerecycleerde grondstoffen bekomen door recuperatie van afval van gebruikte verpakkingen.

De afschaffing van deze vrijstelling vermeld in artikel 371, § 3, 3°, ingevoegd bij de wet van 30 december 2002, kwam er teneinde een positief antwoord te verlenen op een schrijven van de Europese Commissie die de Belgische autoriteiten aangaf dat de elementen waarover zij beschikt haar doen denken aan staatssteun. Zij verzoekt dan ook de Belgische autoriteiten een antwoord te verlenen op meerdere vragen teneinde zich hierover een definitief idee te kunnen vormen.

---

<sup>(1)</sup> In verband met een voorontwerp van wet dat de programmawet van 8 april 2003 geworden is (Gedr. St., Kamer, DOC 50 2343-2002/2003).

Bovendien verplichten een aantal argumenten met betrekking tot het domein van de volksgezondheid ons de nodige voorzichtigheid in acht te nemen.

Om deze reden wordt dit artikel ingevoegd in het wetsontwerp, doch mits het in acht nemen van een aantal voorzorgsmaatregelen opdat het in werking treden van deze vrijstelling niet tot potentiële problemen zou leiden in de toekomst."

In advies 36.080/2, dat de Raad van State op 7 en 12 november 2003 heeft gegeven over het voorontwerp van programmawet waarop dit amendement is ingediend, heeft de Raad van State het volgende in herinnering gebracht:

"Een machtiging die betrekking heeft op aangelegenheden die de Grondwet uitsluitend voor de wet bestemt, kan volgens de rechtspraak van de Raad van State en van het Arbitragehof <sup>(2)</sup> slechts onder bepaalde voorwaarden worden aanvaard; zo, onder meer :

- 1° moet er sprake zijn van praktische noodzaak of van bijzondere omstandigheden;
- 2° moeten de koninklijke besluiten uitgevaardigd krachtens die machtiging te bekwaamere tijd bekrachtigd worden door de wetgever;
- 3° wat de besluiten betreft die niet zijn bekrachtigd door de wetgever, heeft het Arbitragehof in zijn arrest nr. 18/98 van 18 februari 1998 beschouwd dat de wetgever de Koning niet kan machtigen maatregelen te treffen die, indien de bekrachtiging niet tijdig is geschied, hun uitwerking behouden voor de periode tussen hun inwerkingtreding en de uiterste data waarop zij bekrachtigd dienden te worden, daar anders de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geschonden."

In fiscale zaken is er, wat die eerste voorwaarde betreft, op gewezen dat wetsbepalingen waarbij inzonderheid aan de Koning de bevoegdheid wordt toegekend om de onmiddellijke betaling van nieuwe rechten te eisen, gewettigd moeten kunnen worden door dringende noodzakelijkheid, zoals bijvoorbeeld de noodzaak om speculatie of verdwijning van het belastingobject te verhinderen door de zeer snelle aanvaarding van nieuwe maatregelen <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Zie advies 30.324/2, gegeven op 27 juni 2000, over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 12 augustus 2000 houdende diverse bepalingen betreffende de organisatie van de financiële markten en diverse andere bepalingen.

<sup>(3)</sup> Zie inzonderheid advies 24.009/2, dat op 6 januari 1995 is gegeven over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 10 april 1995 houdende diverse fiscale bepalingen (Gedr. St. kamer, gewone zitting 1994-1995, nr. 1726/1 - 94/95) alsook de daarin vervatte verwijzingen. Zie eveneens arrest nr. 9/99 van 28 januari 1999 van het Arbitragehof (overwegingen B.6.1. tot B.6.3.).

Gelet op hetgeen voorafgaat en teneinde het grondwettelijk beginsel van de wettelijkheid van de belasting na te leven:

- 1° moet uit de verantwoording van artikel ijij duidelijk blijken welke praktische noodzaak of welke bijzondere omstandigheden de aan de Koning verleende machtiging kunnen rechtvaardigen;
- 2° dient, gesteld dat zulk een rechtvaardiging kan worden gegeven, de ontworpen bepaling hoe dan ook te worden aangepast opdat ten eerste voorzien wordt in een spoedige bekrachtiging door de wetgever, en ten tweede bepaald wordt wat er zal gebeuren met de maatregelen die door de Koning zijn getroffen wanneer die niet binnen de gestelde termijn door de wetgever worden bekrachtigd.

Afgezien daarvan moet het voorzorgsbeginsel inzake volksgezondheid weliswaar grond opleveren om een vrijstelling toe te staan, zoals uit het dispositief en de verantwoording ervan blijkt, maar lijkt het zeer raadzaam om over de toepassing van dat beginsel een parlementair debat te voeren.

6. In artikel l (het ontworpen artikel 392, § 1) wordt verwezen naar de "... gewestelijke wetgevingen op het stuk van het beheer van verpakkingsafval, los van het feit dat deze laatste afwijken van de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend (lees: ten gevolge van de wijziging van 2 mei 2002 : wet betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen)".

De reikwijdte van die beperking ontgaat de Raad van State. De tekst moet worden verantwoord of worden aangepast, wat waarschijnlijker lijkt.

7. In artikel o (het ontworpen artikel 395) wordt geen rekening gehouden met de wijziging die voor diezelfde bepaling in het vooruitzicht wordt gesteld in het ontwerp van programmawet zelf <sup>(4)</sup>.

-----

---

<sup>(4)</sup> Zie artikel 303 van het om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegde voorontwerp van programmawet (het voornoemde advies 36.080/2).

De kamer was samengesteld uit

|          |                                |                                       |
|----------|--------------------------------|---------------------------------------|
| de Heren | Y. KREINS,                     | kamervoorzitter,                      |
| Mevrouw  | J. JAUMOTTE,<br>M. BAGUET,     | staatsraden,                          |
| de Heren | F DELPÉRÉE,<br>J. KIRKPATRICK, | assessoren van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | B. VIGNERON,                   | griffier.                             |

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS