KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.302/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 oktober 2005 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de uitkering van een inkomenscompensatievergoeding aan zelfstandigen die het slachtoffer zijn van hinder ten gevolge van werken op het openbaar domein", heeft op 3 november 2005 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "in de plenaire vergadering [van de Kamer van volksvertegenwoordigers] van 20 oktober 2005 beslist werd het wetsontwerp en de amendementen terug naar de bevoegde commissie te verzenden en het past dat de plenaire vergadering na bespreking in commissie zo vlug mogelijk over het wetsontwerp kan stemmen".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van wet en de amendementen bij het ontwerp strekken ertoe een compensatieregeling in te voeren voor het inkomensverlies dat bepaalde zelfstandigen lijden, die geconfronteerd worden met hinder, als gevolg van werken op het openbaar domein, die de toegang tot hun zaak ernstig belemmert. Het ontwerp is in eerste lezing goedgekeurd door de bevoegde commissie van de Kamer van

volksvertegenwoordigers, en spruit voort uit een wetsvoorstel ingediend in de Senaat [1], waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds eerder advies heeft gegeven [2]. Naar dat advies kan dan ook worden verwezen.

De voornaamste wijzigingen die het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft ondergaan, hebben betrekking op de berekening van het bedrag van de bijdrage van de bouwheer aan het participatiefonds, het dagbedrag van de inkomenscompensatievergoeding, de bepalingen inzake controle door de overheid en het invoegen van strafbepalingen. Dit advies is in hoofdzaak beperkt tot de bepalingen die nieuw zijn ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN DE HANDELING

In advies 37.316/VR van 8 juni 2004 is gesteld dat het bepalen van de gevolgen van schadeverwekkende feiten, een aangelegenheid is die behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, zodat de federale overheid principieel bevoegd is om een inkomenscompensatievergoeding voor zelfstandigen uit te werken. De wijzigingen die het oorspronkelijke wetsvoorstel heeft ondergaan alsook de ontworpen regelingen opgenomen in de om advies voorgelegde amendementen, stellen op dit punt geen probleem.

De financiering van een beleid behoort tot het regelen van de aangelegenheid waaronder het ressorteert [3]. Volgens het wetsvoorstel zal de financiering aan het Participatiefonds worden opgedragen, hetgeen dus evenmin een probleem stelt vanuit bevoegdheidsrechtelijk standpunt.

---

(1) Wetsvoorstel betreffende de uitkering van een inkomenscompensatievergoeding aan zelfstandigen voor hinder ten gevolge van werken op het openbaar domein, *Parl. St.*, Senaat, 2003-04, nr. 386/1.

(2) Advies 37.316/VR van 8 juni 2004, *Parl. St.*, Senaat, 2003-04, nr. 386/4.

(3) Zie, onder meer: Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, B.5; Arbitragehof, nr. 63/2005, 23 maart 2005, B.4.

.../...

Wel rijst de vraag of de wijze waarop, op grond van de ontworpen regeling, de bouwheren [4] zullen moeten bijdragen tot de financiering van het Participatiefonds, er niet toe zal leiden dat de kosten van het federale beleid onrechtstreeks voor een niet onaanzienlijk gedeelte op de gemeenschappen en de gewesten worden afgewenteld. In dit geval lijkt de regeling te kunnen worden aanvaard omdat de maatregel niet exclusief op de gemeenschaps- of gewestelijke overheden gericht is en omdat de maatregel niet neerkomt op een verplichte bijdrage aan het beleid van de federale overheid, maar als een bijdrage die enkel wordt opgelegd als de betrokken overheid zelf schadeverwekkende werken laat uitvoeren. In die zin verschijnt de door de bouwheer te betalen bijdrage veeleer als een door de federale overheid verplicht opgelegde deelname in de solidariteit die eigen is aan elke objectieve aansprakelijkheidsregeling, dan als een bijdrage in de kosten van het federale beleid.

ANDERE OPMERKINGEN

1. De bijdrage die betaald zal moeten worden, dient zich aan als een belasting. Bij een belasting dient de wetgever overeenkomstig artikel 170 van de Grondwet zelf alle wezenlijke elementen vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals die betreffende de grondslag, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen. De heffingsgrondslag lijkt voldoende omschreven om in overeenstemming te zijn met het fiscale legaliteitsbeginsel, maar in het wetsontwerp wordt de maximale bijdragevoet vastgelegd (artikel 3, vierde lid), terwijl het eigenlijke percentage jaarlijks door de Koning dient te worden vastgesteld (idem, tweede

---

(4) In artikel 2, 5°, van het wetsontwerp wordt "bouwheer" gedefinieerd als "de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die opdracht geven tot het uitvoeren van werken". Onder die definitie vallen dus ook de gemeenschappen en de gewesten. Zie in dezelfde zin de definitie opgenomen in de amendementen nrs. 14 en 16.

lid). In overeenstemming met de rechtspraak van het Arbitragehof [5], dient ten minste in een bekrachtiging door de wetgever van dit koninklijk besluit te worden voorzien.

De delegatie aan de Koning om te omschrijven welke werken uit het toepassingsgebied worden uitgezonderd (zie het wetsontwerp, artikel 2, 4°), is problematisch. Het gaat om het vastleggen van vrijstellingen, wat door de wetgever dient te gebeuren.

2. Ook de delegatie aan de Koning om de tarieven vast te stellen van de som die de strafvordering doet vervallen (zie wetsontwerp, artikel 12, § 3, laatste lid), kan niet worden aanvaard. Het bepalen van het tarief van de minnelijke schikking vormt een essentieel element van de regeling, zodat dit niet zonder meer aan de Koning kan worden overgelaten. Op zijn minst zouden in het ontwerp het maximum en het minimum van het bedrag van de te betalen som moeten worden opgenomen.

---

(5) Arbitragehof, nr. 195/2004, 1 december 2004, B.16.3: "Aangezien de fiscale aangelegenheid een bevoegdheid is die bij de Grondwet aan de wet wordt voorbehouden, is elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting in beginsel ongrondwettig. Wanneer de wetgever zich evenwel in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van een belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet in staat zou stellen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, kan worden aanvaard dat hij de Koning ertoe machtigt om zulks te doen, op voorwaarde dat hij het onderwerp van die machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig vaststelt en dat de door de Koning genomen maatregelen door de wetgevende macht worden onderzocht binnen een relatief korte termijn, vastgesteld in de machtigingswet, en dat de aangenomen besluiten bij ontstentenis van bekrachtiging geen uitwerking hebben".

Over het mechanisme dat in artikel 12, § 3, van het wetsontwerp wordt gehanteerd, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, bij herhaling opgemerkt dat zulk een systeem moeilijk in overeenstemming te brengen is met de algemene beginselen die het optreden van het openbaar ministerie beheersen [6].

---

(6) Zie bijvoorbeeld advies 25.487/8 van 4 maart 1997 over een voorontwerp van wet "betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de productie van de dieren en de dierlijke producten", *Parl. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 1181/1 en advies 34.458/1 van 3 december 2002 over een ontwerp van amendement op een ontwerp van programmawet (wijziging van de wet van 9 januari 2000 betreffende grensoverschrijdende geldoverschrijvingen).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.302/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 26 octobre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet de loi "instaurant une indemnité compensatoire de pertes de revenus en faveur des travailleurs indépendants victimes de nuisances dues à la réalisation de travaux sur le domaine public", a donné le 3 novembre 2005 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que:

> "in de plenaire vergadering [van de Kamer van volksvertegenwoordigers] van 20 oktober 2005 beslist werd het wetsontwerp en de amendementen terug naar de bevoegde commissie te verzenden en het past dat de plenaire vergadering na bespreking in commissie zo vlug mogelijk over het wetsontwerp kan stemmen".

*
* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

Le projet de loi soumis pour avis et les amendements au projet entendent instaurer un régime compensatoire pour la perte de revenus que subissent certains travailleurs indépendants victimes de nuisances dues à la réalisation de travaux sur le domaine public qui entravent d'une manière importante l'accès à leur établissement. Le projet a été adopté en première lecture par la commission compétente de la Chambre des représentants et résulte d'une proposition de loi déposée au Sénat [1], sur laquelle le Conseil d'État, section de législation, a déjà rendu un avis auparavant [2]. On peut dès lors se reporter à cet avis.

---

(1) Proposition de loi instaurant une indemnité compensatoire de pertes de revenu en faveur des travailleurs indépendants victimes d'inconvénients dus à la réalisation de travaux sur le domaine public, *Doc. parl.*, Sénat, 2003-04, n° 386/1.

(2) Avis 37.316/VR du 8 juin 2004, *Doc. parl.*, Sénat, 2003-04, n° 386/4.

Les principales modifications que la proposition de loi initiale a subies concernent le calcul du montant de la cotisation du maître de l'ouvrage au fonds de participation, le montant journalier de l'indemnité compensatoire de pertes de revenus, les dispositions relatives au contrôle par l'autorité et l'insertion de dispositions pénales. Le présent avis se limite essentiellement aux dispositions qui sont nouvelles par rapport à la proposition de loi initiale.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

Selon l'avis 37.316/VR du 8 juin 2004, la détermination des conséquences résultant de faits dommageables est une matière qui relève de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, de sorte que cette dernière est par principe compétente pour prévoir une indemnité compensatoire de pertes de revenus pour les travailleurs indépendants. Les modifications qu'a subies la proposition de loi initiale ainsi que les dispositions en projet inscrites dans les amendements soumis pour avis, ne posent aucun problème sur ce point.

Le financement d'une politique relève de l'acte de régler la matière à laquelle elle ressortit [3]. Selon la proposition de loi, le financement sera confié au Fonds de participation, ce qui ne pose pas davantage de problème sur le plan de la répartition des compétences.

La question se pose toutefois de savoir si la manière dont les maîtres de l'ouvrage [4] devront, en vertu de la réglementation en projet, contribuer au financement du Fonds de participation n'impliquera pas que les frais de la politique fédérale seront, indirectement et pour une part non négligeable, reportés sur les communautés et les régions. En l'occurrence, la réglementation paraît admissible dès lors que la mesure ne s'adresse pas exclusivement aux autorités communautaires ou régionales et qu'elle ne

---

(3) Voir, notamment: Cour d'arbitrage, n° 54/96, 3 octobre 1996, B.5; Cour d'arbitrage, n° 63/2005, 23 mars 2005, B.4.

(4) L'article 2, 5°, du projet de loi définit le "maître de l'ouvrage" comme "les personnes morales de droit public ou de droit privé qui font exécuter des travaux". Cette définition englobe donc aussi les communautés et les régions. Voyez dans le même sens la définition figurant dans les amendements n[os] 14 et 16.

s'analyse pas en une participation obligatoire à la politique de l'autorité fédérale mais comme une cotisation qui est uniquement imposée si l'autorité concernée fait elle-même procéder à des travaux générateurs de nuisances. Vue sous cet angle, la cotisation à payer par le maître de l'ouvrage apparaît plutôt comme une participation imposée par l'autorité fédérale à la solidarité, inhérente à tout système de solidarité objective, plutôt que comme une participation aux frais de la politique fédérale.

AUTRES OBSERVATIONS

1. La cotisation qui devra être payée se présente comme un impôt. Dans le cas d'un impôt, le législateur doit, conformément à l'article 170 de la Constitution, déterminer lui-même tous les éléments essentiels sur la base desquels peut être établie la dette fiscale des contribuables, tels que ceux relatifs à l'assiette, au taux d'imposition et aux éventuelles exonérations. La base d'imposition semble suffisamment définie pour être conforme au principe de la légalité fiscale mais le projet de loi fixe le taux maximum de la cotisation (article 3, alinéa 4) tandis que le pourcentage proprement dit doit être fixé chaque année par le Roi (idem, alinéa 2). Conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage [5], il convient à tout le moins de prévoir une confirmation de cet arrêté royal par le législateur.

La délégation donnée au Roi en vue de définir les travaux qui sont exclus du champ d'application (voir le projet de loi, article 2, 4°) pose un problème. En effet, il s'agit ici de l'établissement d'exonérations, ce qui relève du législateur.

---

(5) Cour d'arbitrage, n° 195/2004, 1er décembre 2004, B.16.3: "Puisque la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi, toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle. Toutefois, lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas de réaliser un objectif d'intérêt général, il peut être admis qu'il habilite le Roi à le faire, pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette habilitation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation, et qu'en l'absence de confirmation, les arrêtés adoptés soient privés d'effets".

2. La délégation donnée au Roi en vue de fixer les tarifs de la somme qui éteint l'action publique (voir le projet de loi, article 12, § 3, dernier alinéa) ne saurait davantage être admise. En effet, la fixation du tarif du règlement amiable constitue un élément essentiel de la réglementation de sorte qu'elle ne saurait être laissée sans plus au Roi. Le projet devrait à tout le moins comprendre le maximum et le minimum du montant de la somme à payer.

Concernant le mécanisme suivi à l'article 12, § 3, du projet de loi, le Conseil d'État, section de législation, a relevé à plusieurs reprises qu'un tel système n'est guère conciliable avec les principes généraux qui régissent l'intervention du ministère public [6].

---

(6) Voir par exemple l'avis 25.487/8 du 4 mars 1997 sur un avant-projet de loi "relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la production des animaux et des produits animaux", *Doc. parl.*, Chambre, 1996-97, n° 1181/1 et l'avis 34.458/1 du 3 décembre 2002 sur un projet d'amendement sur un projet de loi-programme (modification de la loi du 9 janvier 2000 relative aux virements d'argent transfrontaliers).

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME