SV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 39.463/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 23 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "visant à octroyer une allocation pour l'acquisition du gasoil destiné au chauffage d'une habitation privée", a donné le 30 novembre 2005 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé 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 :

"Compte tenu de l'urgence spécialement motivée par le fait :

- que la hausse des prix du pétrole sur le marché mondial affecte directement le prix du gasoil de chauffage en Belgique et le frais de chauffage des ménages;
- qu'il a été décidé d'octroyer une allocation pour l'acquisition du gasoil destiné au chauffage d'une habilitation privée pendant la période du 1er juin 2005 jusqu'au 31 décembre 2005, afin de réduire l'effet de cette hausse des prix sur le budget des citoyens;
- que la loi devrait produire ses effets à partir du 1er juin 2005;".

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Observation générale

L'exposé des motifs étant muet sur la nécessaire conformité du projet au droit européen et à la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les fonctionnaires délégués ont été invités à le compléter, ce qu'ils ont fait en ces termes :

> "Au point de vue fiscal, l'intervention de l'État fédéral ne revêt pas la forme d'une réduction du taux de T.V.A. qui doit être perçue par les fournisseurs lors de leurs livraisons de gasoil. Pour chaque livraison, le fournisseur doit reprendre l'entièreté de la base d'imposition ainsi que l'entièreté du montant de la T.V.A. afférente dans les grilles ad hoc de sa déclaration périodique à la T.V.A. (voir la «Notice relative à la réglementation concernant l'attribution par les fournisseurs de gasoil d'une réduction pour les fournitures de gasoil de chauffage aux particuliers au cours de la période courant du 1er octobre au 31 décembre 2005», point 7, page 5)
>
> N'ayant aucun impact sur les recettes fiscales en matière de T.V.A., l'avant-projet de loi en cause n'exerce aucune influence sur les contributions de l'État belge, quant à la taxe sur la valeur ajoutée, aux ressources propres de la Communauté européenne, ni sur les transferts de l'État fédéral au profit des entités fédérées."

Sur le vu de ces explications, l'avant-projet de loi paraît juridiquement admissible sous ces deux aspects.

Fondement juridique

Dispositif

Article 2

1. Le texte en projet définit l'habitation comme "tout bâtiment ou partie de bâtiment situé en Belgique et utilisé en tout ou en partie comme logement privé".

Selon l'exposé des motifs,

> "(...) ne sont pas concernées les habitations où les personnes résident en collectivité et dont les frais de chauffage font partie des frais de séjour, comme le fait de résider en maison de repos,... dès lors que ces personnes n'ont pas à faire face ne fût-ce que partiellement au paiement d'une facture pour livraison de gasoil de chauffage".

Invités à préciser la portée de cette restriction et à la justifier, les fonctionnaires délégués ont indiqué ce qui suit :

> "L'ayant droit de l'allocation prévue par le projet de loi est défini de manière large et vise outre le propriétaire ou le locataire, l'occupant de l'habitation pour autant que cette personne supporte directement le prix de la fourniture de gasoil de chauffage et par conséquent pâtit de l'augmentation du prix de ce produit sur le marché.
>
> L'exposé des motifs relate qu'il n'est pas fait de distinction entre un logement individuel ou un logement collectif.
>
> Dans la mesure où les frais de chauffage sont inclus dans le forfait de séjour, les personnes résidant, par exemple, dans les maisons de repos ne doivent pas supporter directement ou indirectement l'augmentation du prix du gasoil durant la période pour laquelle l'allocation est octroyée, à savoir entre le 1er juin jusqu'au 31 décembre 2005 y compris. L'exclusion de cette catégorie de personnes du bénéfice de la loi y trouve sa pleine justification et le principe de l'égalité des citoyens est bien respecté.
>
> Dans la situation évoquée, la majoration du prix du gasoil ne se répercute pas sur la situation financière des personnes se trouvant en maison de repos mais plutôt sur la charge d'exploitation des exploitants de maisons de repos eux-mêmes qui se retrouvent dans la même situation que les entreprises d'autres secteurs économiques qui utilisent le même combustible.
>
> À cet égard, je peux vous informer que le Conseil des ministres a approuvé en sa séance du 9 septembre 2005 le principe d'une concertation avec les Communautés pour ce qui est d'une éventuelle intervention au profit des structures collectives (écoles, centres d'accueil d'enfants, …)".

S'il est possible que dans certains cas, le caractère invariable d'un "forfait de séjour" a mis certaines catégories de résidents à l'abri des répercussions financières de l'augmentation du prix du gasoil, cette éventualité n'est pas généralisable : on ne peut exclure que, dans d'autres cas, l'exploitant de la structure collective d'hébergement augmente les frais de séjour réclamés. Il importe que le mécanisme projeté soit revu pour

couvrir cette deuxième hypothèse. Sans quoi, la loi en projet violerait les articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, les personnes que leur état contraint d'opter pour ce type d'hébergement (malades chroniques, personnes âgées ou handicapées, ...) constituent des catégories de citoyens à l'égard desquelles un traitement différencié ne saurait se concevoir, d'autant qu'on ne peut présumer qu'elles seraient mieux en mesure de faire face à cette charge financière accrue.

L'intitulé, l'exposé des motifs et le dispositif doivent être adaptés en conséquence. Une solution pourrait être trouvée, à première vue, en corrigeant l'ambiguïté de l'expression "logement privé".

2. L'article doit être complété en donnant la définition de la notion de "ménage" utilisée à l'article 3 du projet [(1)]

Article 5

En ce qui concerne l'intervention du fonds visé à l'article 6, il est renvoyé à l'observation formulée sous cet article.

Article 6

L'article prévoit la création d'un "fonds destiné au financement de l'allocation prévue à l'article 4". Ce fonds "est alimenté par l'affectation de recettes de précompte professionnel", en vertu du même article.

Comme le Conseil d'État l'a rappelé dans son avis 39.310/2, donné le 8 novembre 2005, sur un avant-projet de loi-programme, à propos d'un texte dont l'objet

(1) Comparez avec l'article 203, 4°, de la loi-programme du 27 décembre 2004.

est en partie comparable [2], conformément à l'article 174, alinéa 2, de la Constitution, "toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes".

Il appartient, dès lors, à l'auteur de l'amendement de justifier pourquoi - plutôt que de créer un fonds - il ne procède pas à un ajustement du budget général des dépenses 2005 et à une adaptation du budget 2006.

En outre, il convient de justifier le choix des recettes de précompte professionnel pour alimenter le fonds.

Article 8

La répression des infractions à la loi ou à ses arrêtés d'exécution par une amende, fût-elle qualifiée d'administrative dans le projet de loi [3], ne peut frapper que des faits commis après la publication de la loi au Moniteur belge.

---

[2] Les textes devenus les articles 138 et 139 du projet de loi-programme déposé à la Chambre des représentants le 22 novembre 2005 prévoient que le fonds ouvert par l'article 138 peut, en vertu de l'article 139, "aussi être alimenté par un versement unique du secteur pétrolier" (Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n° 51- 2097/001). Ce doublon partiel doit être corrigé.

[3] Sur le caractère "pénal" au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'une sanction qualifiée "d'administrative" au sens du droit interne, et les conséquences qui découlent de cette qualification, notamment quant aux contrôles juridictionnels y afférent, voir :
- l'avis 28.776/4, donné le 3 février 1999, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 13 mai 1999 relative aux sanctions administratives dans les communes (Doc. parl., Chambre, session 1998-1999, n° 2031/1);
- l'avis 37.705/1, donné le 16 décembre 2004, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 37*terdecies* de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994";
- l'avis 38.649/2, donné le 4 juillet 2005 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 20 juillet 2005 réglant les modalités de la gestion des billets à l'occasion des matches de football;
- l'avis 34.690/2, donné le 12 février 2003 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale (Doc. parl., Chambre, session 2002-2003, n° 2367/1);
- l'avis 36.080/1/2/3/4, donné les 7 et 22 novembre 2003 sur un avant-projet de loi devenu la loi-programme du 22 décembre 2003 (Doc. parl., Chambre, session 2003-2004, n° 473/1);
- l'avis 37.765/1/2/3/4, donné le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi devenu la loi-programme du 27 décembre 2004 (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 1437/1).

Les articles 8 et 11 doivent être adaptés en conséquence.

Si le recouvrement des sommes dues à l'État prévu à l'article 9 du projet paraît insuffisant pour neutraliser les fraudes commises dans le passé (fraudes dont l'inspecteur des finances signale le risque), tout au plus pourrait-on envisager de sanctionner l'absence de déclaration rectificative ou de remboursement spontanés de la part des personnes en infraction, passé un certain délai après la publication de la loi, qui fixerait ledit délai.

Article 10

1. L'alinéa 1er pourrait être source d'insécurité juridique s'il devait être interprété comme limitant le pouvoir général du Roi d'exécuter les lois.

Invités à préciser la portée de l'alinéa 2, 1°, aux termes duquel le Roi peut notamment déterminer les personnes autorisées à introduire la demande et celles autorisées à obtenir le paiement, les fonctionnaires délégués ont fait savoir qu'

> "(...) il s'agit de l'ayant droit ou son représentant légal, judiciaire ou contractuel pour la demande d'octroi de l'allocation ; du fournisseur de gasoil ou son représentant légal, judiciaire ou contractuel pour la demande d'octroi de remboursement".

Ainsi comprise, l'attribution de pouvoir, même si son utilité n'est pas manifeste, est juridiquement admissible puisqu'elle n'habilite pas le Roi à fixer de nouvelles conditions de fond pour bénéficier du mécanisme en place.

2. Dans le même alinéa, au 4°, il est prévu que le Roi détermine les pouvoirs d'investigation et de contrôle des fonctionnaires.

Cela ne peut être que l'oeuvre du législateur, si les auteurs du projet entendent, comme l'indiquent les fonctionnaires délégués, leur conférer des pouvoirs identiques à ceux qui sont inscrits dans les Codes fiscaux.

.../...

3. Au 5°, le Roi est chargé d'organiser les voies de recours et d'en déterminer les modalités.

Invités à expliciter les intentions de l'auteur du projet sur ce point, dont l'exposé des motifs indique de manière laconique, qu'il "n'appelle aucun commentaire particulier", les fonctionnaires délégués ont fait savoir ce qui suit :

> "Compte tenu, par exemple, du fait que les montants que les ayants droits peuvent bénéficier sont susceptibles d'être largement inférieurs aux coûts d'une procédure judiciaire, il est envisagé d'organiser un système de recours administratif. Par l'usage de ce recours, les demandeurs peuvent contester la décision administrative défavorable et obtenir, le cas échéant, gain de cause sans qu'ils ne doivent systématiquement s'adresser aux juridictions de droit commun.
>
> Il est aussi tenu compte de la situation d'encombrement que connaissent actuellement les juridictions de l'ordre judiciaire.
>
> Le recours envisagé est un recours facultatif qui n'exclut pas l'usage des voies de recours judiciaires.
>
> Ce recours doit être motivé et introduit avant une éventuelle mise en oeuvre du recours judiciaire.
>
> En cas de demande de l'octroi de l'allocation, l'autorité chargée de statuer sur le recours administratif serait le fonctionnaire dirigeant du Service Juridique du SPF Finances, ou son délégué.
>
> En cas de demande d'octroi de remboursement, l'autorité chargée de statuer sur le recours administratif serait le ministre des finances ou son délégué.
>
> Lorsqu'une action judiciaire est introduite avant qu'une décision définitive sur le recours administratif ne soit intervenue, l'autorité administrative statuant sur le recours est d'office déchargée de sa compétence."

Le Roi ne saurait organiser seul la coexistence des deux recours sans créer d'insécurité juridique, ce qui contrarierait l'objectif de simplicité recherché par les auteurs du projet. La matière doit être réglée par le législateur qui laissera, le cas échéant, au Roi le pouvoir d'en arrêter les mesures de détail. Ce faisant, le législateur devra tenir compte du caractère éventuellement "pénal" de l'amende au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

4. L'article 10 doit donc être repensé à la lumière de ces observations et le commentaire de l'article dûment complété.

Observation finale

Dès lors que des initiatives ont déjà été prises par le Gouvernement en vue de permettre aux ayants droit de solliciter le bénéfice des dispositions en projet avant même leur promulgation, il va de soi que les modalités d'application à fixer par le Roi devront également entrer en vigueur avec effet rétroactif et être compatibles avec les initiatives déjà prises à ce jour.

À défaut, il incombera au Roi de prévoir un régime transitoire visant les demandes déjà introduites au jour de la publication de l'arrêté royal.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE, P. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
Monsieur	G. KEUTGEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par MM. J. REGNIER, premier auditeur chef de section et G. SCOHY, auditeur adjoint

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

SV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.463/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 november 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende toekenning van een toelage voor het aanschaffen van huisbrandolie voor de verwarming van een privewoning", heeft op 30 november 2005 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 met de adviesaanvraag als volgt :

"Compte tenu de l'urgence spécialement motivée par le fait :

- que la hausse des prix du pétrole sur le marché mondial affecte directement le prix du gasoil de chauffage en Belgique et le frais de chauffage des ménages;
- qu'il a été décidé d'octroyer une allocation pour l'acquisition du gasoil destiné au chauffage d'une habilitation privée pendant la période du 1er juin 2005 jusqu'au 31 décembre 2005, afin de réduire l'effet de cette hausse des prix sur le budget des citoyens;
- que la loi devrait produire ses effets à partir du 1er juin 2005;".

*
* *

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 opmerking

Aangezien in de memorie van toelichting niets wordt gezegd over de noodzaak van overeenstemming van het ontwerp met het Europese recht en met de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, is de gemachtigde ambtenaren verzocht de memorie van toelichting aan te vullen, wat ze in de volgende bewoordingen hebben gedaan :

> "Au point de vue fiscal, l'intervention de l'État fédéral ne revêt pas la forme d'une réduction du taux de T.V.A. qui doit être perçue par les fournisseurs lors de leurs livraisons de gasoil. Pour chaque livraison, le fournisseur doit reprendre l'entièreté de la base d'imposition ainsi que l'entièreté du montant de la T.V.A. afférente dans les grilles ad hoc de sa déclaration périodique à la T.V.A. (voir la «Notice relative à la réglementation concernant l'attribution par les fournisseurs de gasoil d'une réduction pour les fournitures de gasoil de chauffage aux particuliers au cours de la période courant du 1er octobre au 31 décembre 2005», point 7, page 5)
>
> N'ayant aucun impact sur les recettes fiscales en matière de T.V.A., l'avant-projet de loi en cause n'exerce aucune influence sur les contributions de l'État belge, quant à la taxe sur la valeur ajoutée, aux ressources propres de la Communauté européenne, ni sur les transferts de l'État fédéral au profit des entités fédérées."

Op basis van die toelichtingen lijkt het voorontwerp van wet uit die twee oogpunten juridisch aanvaardbaar.

Rechtsgrond

Dispositief

Artikel 2

1. De ontworpen tekst definieert de woning als volgt : "ieder gebouw of gedeelte van een gebouw dat in België is gelegen en geheel of gedeeltelijk gebruikt wordt voor privébewoning".

In de memorie van toelichting staat daaromtrent te lezen :

"Hiertoe behoren evenwel niet de woningen waar personen gemeenschappelijk verblijven en waarvan de verwarmingskosten een onderdeel uitmaken van de verblijfskosten, zoals een verblijf in een rusthuis, ... aangezien deze personen zelfs niet gedeeltelijk moeten instaan voor de betaling van een factuur voor de levering van huisbrandolie."

De gemachtigde ambtenaren is gevraagd de draagwijdte van die beperking te preciseren en te verantwoorden; ze hebben in dat verband het volgende gesteld :

"L'ayant droit de l'allocation prévue par le projet de loi est défini de manière large et vise outre le propriétaire ou le locataire, l'occupant de l'habitation pour autant que cette personne supporte directement le prix de la fourniture de gasoil de chauffage et par conséquent pâtit de l'augmentation du prix de ce produit sur le marché.

L'exposé des motifs relate qu'il n'est pas fait de distinction entre un logement individuel ou un logement collectif.

Dans la mesure où les frais de chauffage sont inclus dans le forfait de séjour, les personnes résidant, par exemple, dans les maisons de repos ne doivent pas supporter directement ou indirectement l'augmentation du prix du gasoil durant la période pour laquelle l'allocation est octroyée, à savoir entre le 1er juin jusqu'au 31 décembre 2005 y compris. L'exclusion de cette catégorie de personnes du bénéfice de la loi y trouve sa pleine justification et le principe de l'égalité des citoyens est bien respecté.

Dans la situation évoquée, la majoration du prix du gasoil ne se répercute pas sur la situation financière des personnes se trouvant en maison de repos mais plutôt sur la charge d'exploitation des exploitants de maisons de repos eux-mêmes qui se retrouvent dans la même situation que les entreprises d'autres secteurs économiques qui utilisent le même combustible.

À cet égard, je peux vous informer que le Conseil des ministres a approuvé en sa séance du 9 septembre 2005 le principe d'une concertation avec les Communautés pour ce qui est d'une éventuelle intervention au profit des structures collectives (écoles, centres d'accueil d'enfants, …)".

In bepaalde gevallen kan een onveranderlijk "verblijfsforfait" sommige categorieën van kostgangers behoed hebben voor de financiële weerslag van de stijging van de stookolieprijs, maar die situatie kan geenszins worden veralgemeend : het valt niet uit te sluiten dat in andere gevallen de exploitant van de collectieve huisvestingsstructuur de gevraagde verblijfskosten verhoogt. De ontworpen regeling moet aldus worden herzien

dat in dit tweede geval wordt voorzien, daar anders de ontworpen wet in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De personen wier situatie hen ertoe noopt voor een zodanige vorm van huisvesting te kiezen (chronisch zieken, bejaarden of gehandicapten, ...) zijn immers categorieën van burgers ten aanzien van wie een verschillende behandeling onaanvaardbaar is, te meer daar niet ervan kan worden uitgegaan dat ze die grotere financiële last beter aankunnen.

Het opschrift, de memorie van toelichting en het dispositief moeten dienovereenkomstig worden aangepast. Een oplossing bestaat er op het eerste gezicht in het dubbelzinnige karakter van de uitdrukking "privébewoning" weg te werken.

2. Het artikel moet aldus worden aangevuld dat het begrip "gezin", dat voorkomt in artikel 3 van het ontwerp, gedefinieerd wordt [(1)].

Artikel 5

Wat de tegemoetkoming vanwege het fonds genoemd in artikel 6 betreft, wordt verwezen naar de onder dat artikel gemaakte opmerking.

Artikel 6

Dit artikel voorziet in de oprichting van een "fonds ter financiering van de toelage bedoeld in artikel 4". Dit fonds wordt krachtens datzelfde artikel "gespijsd door uit de bedrijfsvoorheffing geaffecteerde ontvangsten".

---

(1) Vergelijk met artikel 203, 4°, van de programmawet van 27 december 2004.

De Raad van State heeft in zijn advies 39.310/2, op 8 november 2005 verstrekt omtrent een voorontwerp van programmawet, in verband met een tekst waarvan het onderwerp deels vergelijkbaar is [(2)], op het volgende gewezen :

"Bovendien bepaalt artikel 174, tweede lid, van de Grondwet :

«Alle staatsontvangsten en -uitgaven moeten op de begroting en in de rekeningen worden gebracht»."

Bijgevolg moet de indiener van het amendement verantwoorden waarom hij niet ervoor opteert de algemene uitgavenbegroting voor 2005 en de begroting voor 2006 aan te passen, veeleer dan een fonds op te richten.

Voorts moet de keuze van de ontvangsten van de bedrijfsvoorheffing met het oog op het stijven van het fonds worden verantwoord.

Artikel 8

De bestraffing van overtredingen van de wet of de besluiten tot uitvoering ervan bij wege van een geldboete, zelfs al wordt die in het wetsontwerp als een

---

(2) De teksten die de artikelen 138 en 139 geworden zijn van het ontwerp van programmawet dat op 22 november 2005 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers is ingediend, schrijven voor dat het fonds dat bij artikel 138 wordt geopend, krachtens artikel 139 "ook gevoed (kan) worden door een éénmalige storting van de petroleumsector" (Gedr. Stuk Kamer, zitting 2005-2006, nr. 51 - 2097/001). Die gedeeltelijke overlapping moet worden weggewerkt.

administratieve geldboete gekwalificeerd [3], kan alleen feiten betreffen die zijn gepleegd na de bekendmaking van de wet in het Belgisch Staatsblad.

De artikelen 8 en 11 moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

Indien de invordering van de aan de Staat verschuldigde bedragen, waarvan sprake is in artikel 9 van het ontwerp, ontoereikend blijkt te zijn om de in het verleden gepleegde fraude te compenseren (een fraude waarvan het risico door de inspecteur van financiën wordt vermeld), kan hoogstens worden overwogen het feit te bestraffen dat de overtreders na verloop van een bepaalde termijn na de bekendmaking van de wet, waarin die termijn wordt vastgelegd, verzuimd hebben vrijwillig een aangifte bij wijze van rechtzetting in te dienen of een terugbetaling te doen.

---

[3] Zie, wat betreft de "strafrechtelijke" aard van een sanctie die als een "administratieve" sanctie wordt gekwalificeerd volgens het interne recht, alsmede de gevolgen die uit die kwalificatie voortvloeien, onder meer op het stuk van de desbetreffende rechterlijke toetsing, in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden :

- advies 28.776/4, op 3 februari 1999 verstrekt over een voorontwerp van wet dat is geworden de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties (Gedr. Stuk Kamer, zitting 1998-1999, nr. 2031/1);
- advies 37.705/1, op 16 december 2004 verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 37*terdecies* van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994";
- advies 38.649/2, op 4 juli 2005 verstrekt over een ontwerp van besluit dat is geworden het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden;
- advies 34.690/2, op 12 februari 2003 verstrekt over een voorontwerp van wet dat is geworden de wet van 7 mei 2004 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en tot wijziging van de nieuwe gemeentewet (Gedr. Stuk Kamer, zitting 2002-2003, nr. 2367/1);
- advies 36.080/1/2/3/4/, op 7 en 22 november 2003 verstrekt over een voorontwerp van wet dat is geworden de programmawet van 22 december 2003 (Gedr. Stuk Kamer, zitting 2003-2004, nr. 473/1);
- advies 37.765/1/2/3/4, op 4 november 2004 verstrekt over een voorontwerp van wet dat is geworden de programmawet van 27 december 2004 (Gedr. Stuk Kamer, zitting 2004-2005, nr. 1437/1).

.../...

Artikel 10

1. Het eerste lid kan aanleiding geven tot rechtsonzekerheid indien het aldus wordt geïnterpreteerd dat het de algemene bevoegdheid van de Koning om wetten ten uitvoer te leggen, beknot.

De gemachtigde ambtenaren is gevraagd de draagwijdte te preciseren van het tweede lid, 1°, naar luid waarvan de Koning de personen kan bepalen die gerechtigd zijn om de toelage aan te vragen en diegenen die gerechtigd zijn om de betaling te ontvangen. Ze hebben het volgende geantwoord :

> "(...) il s'agit de l'ayant droit ou son représentant légal, judiciaire ou contractuel pour la demande d'octroi de l'allocation ; du fournisseur de gasoil ou son représentant légal, judiciaire ou contractuel pour la demande d'octroi de remboursement".

De aldus begrepen bevoegdheidsopdracht is juridisch aanvaardbaar, daar de Koning niet gemachtigd wordt nieuwe basisvoorwaarden voor de toepassing van de ingevoerde regeling te stellen, ofschoon het nut van die bevoegdheidsopdracht niet duidelijk is.

2. In punt 4° van hetzelfde lid staat te lezen dat de Koning de onderzoeks- en controlebevoegdheden van de ambtenaren bepaalt.

Daartoe is alleen de wetgever bevoegd, indien de stellers van het ontwerp de bedoeling hebben, zoals de gemachtigde ambtenaren aangeven, hen bevoegdheden te verlenen die identiek zijn met die welke zijn vervat in de belastingwetgeving.

3. Volgens punt 5° wordt de Koning ermee belast de administratieve rechtsmiddelen en de nadere regels ervan te bepalen.

De gemachtigde ambtenaren is gevraagd op dat punt de bedoeling van de steller van het ontwerp nader uiteen te zetten, te meer daar in de memorie van toelichting daaromtrent laconiek medegedeeld wordt dat dit artikel "geen verdere toelichting behoeft". Ze hebben het volgende meegedeeld :

> "Compte tenu, par exemple, du fait que les montants que les ayants droits peuvent bénéficier sont susceptibles d'être largement inférieurs aux coûts d'une procédure judiciaire, il est envisagé d'organiser un système de recours administratif. Par l'usage de ce recours, les demandeurs peuvent contester la décision administrative défavorable et obtenir, le cas échéant, gain de cause sans qu'ils ne doivent systématiquement s'adresser aux juridictions de droit commun.
>
> Il est aussi tenu compte de la situation d'encombrement que connaissent actuellement les juridictions de l'ordre judiciaire.
>
> Le recours envisagé est un recours facultatif qui n'exclut pas l'usage des voies de recours judiciaires.
>
> Ce recours doit être motivé et introduit avant une éventuelle mise en oeuvre du recours judiciaire.
>
> En cas de demande de l'octroi de l'allocation, l'autorité chargée de statuer sur le recours administratif serait le fonctionnaire dirigeant du Service Juridique du SPF Finances, ou son délégué.
>
> En cas de demande d'octroi de remboursement, l'autorité chargée de statuer sur le recours administratif serait le ministre des finances ou son délégué.
>
> Lorsqu'une action judiciaire est introduite avant qu'une décision définitive sur le recours administratif ne soit intervenue, l'autorité administrative statuant sur le recours est d'office déchargée de sa compétence."

De Koning kan niet als enige voorzien in het naast elkaar bestaan van die twee rechtsmiddelen, zonder dat aldus rechtsonzekerheid ontstaat, wat haaks zou staan op het streven naar een eenvoudige regeling, zoals door de stellers van het ontwerp wordt beoogd. De aangelegenheid moet worden geregeld door de wetgever, die in voorkomend geval aan de Koning de bevoegdheid zal overdragen om de detailkwesties te regelen. De wetgever moet daarbij rekening houden met het feit dat de geldboete eventueel een "strafrechtelijk" karakter kan hebben in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

4. Artikel 10 moet dus worden herzien in het licht van die opmerkingen en de commentaar op het artikel moet naar behoren worden aangevuld.

Slotopmerking

Aangezien de regering reeds initiatieven heeft genomen om de rechthebbenden in de gelegenheid te stellen de toepassing van de ontworpen bepalingen aan te vragen zelfs voor de afkondiging ervan, spreekt het vanzelf dat de nadere toepassingsregels die door de Koning moeten worden vastgesteld eveneens moeten terugwerken en bestaanbaar moeten zijn met de tot dusver reeds genomen initiatieven.

Indien zulks niet het geval is, moet de Koning voorzien in een overgangsregeling ten aanzien van de aanvragen die reeds zijn ingediend op de dag van de bekendmaking van het koninklijk besluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE, P. QUERTAINMONT,	staatsraden,
de Heer	G. KEUTGEN,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd en G. SCOHY, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS