

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.709/2

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 13 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État", a donné le 19 juin 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 :

"En effet, la Cour d'Arbitrage ayant pris un arrêt référence n° 186/2005 du 14 décembre 2005 sur une plainte déposée le 30 juin 2005 par deux firmes, cet arrêt enjoignant au législateur de prendre des initiatives pour le 30 juin 2006; cette date étant celle où les effets de l'article 359 de la loi-programme du 22 décembre 2003 cessent, il s'avère nécessaire que ces mesures puissent entrer en vigueur en juillet 2006."

*
* *

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

Examen du projet

1. Les nombreuses modifications urgentes qu'a connues la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, ainsi que les nombreux recours dont elle a fait l'objet, devraient inciter les auteurs de l'avant-projet de loi à s'interroger sur la méthode suivie par l'avant-projet à l'examen : n'implique-t-elle pas la répétition des erreurs passées ?

.../...

2. Invité à préciser si l'avant-projet de loi ne devait pas être notifié à la Commission européenne, le délégué du ministre a répondu ce qui suit :

"Lors de ma comparution devant la Commission européenne en 2002 au sujet de la notification du futur projet des "ecobonis" qui remplaçait les "écotaxes" sur les récipients pour boissons, il a été reconnu par la Commission (D.G. TAXUD) que la cotisation d'emballage qui avait un effet budgétaire puisqu'elle compensait la disparition des accises sur les eaux minérales, la réduction de l'accise sur les limonades et la réduction du taux de TVA de 21 % à 6 % sur les mêmes boissons, était donc bien une accise au sens de l'article 3, § 3, de la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JOCE du 23 mars 1992 n° L 76) ("les États membres conservent la faculté d'introduire ou de maintenir des impositions frappant des produits autres que les tabacs manufacturés, les huiles minérales ainsi que les alcools et autres boissons alcoolisées...."). S'agissant d'une accise il n'est donc pas nécessaire de notifier la mesure à la Commission européenne. Il suffira donc, conformément à l'article 31 de cette directive de communiquer à la commission les dispositions essentielles de droit interne que nous adoptons en conformité avec ladite directive."

Le Conseil d'État, dans le bref délai imparti à l'examen du projet, réserve le point de savoir si une notification n'est pas requise au titre d'une autre règle de droit européen.

3. Dans son arrêt n° 186/2005 du 14 décembre 2005, la Cour d'arbitrage a considéré ce qui suit :

"B.15.4. Comme l'a déjà relevé la Cour dans son arrêt n° 195/2004, la différence de traitement entre les emballages pour boissons réutilisables et non réutilisables n'est pas sans justification raisonnable. Le législateur a raisonnablement pu estimer que les emballages réutilisables qui sont soumis à un système de consignes offrent davantage de garanties, dans le domaine de la prévention de l'apparition de déchets, que les emballages non réutilisables, dès lors que le risque qu'ils puissent être éliminés de manière injustifiée ou aboutir dans les déchets ménagers est, dans de nombreux cas, plus petit par comparaison avec les emballages non réutilisables, les consommateurs étant incités par la consigne à restituer les emballages après leur utilisation et les producteurs étant tenus de remplir au moins sept fois les emballages réutilisables.

B.15.5. Il est vrai que diverses études révèlent que le recours à des emballages non réutilisables, en supposant qu'ils puissent en grande partie être collectés de manière sélective et recyclés, pourrait aboutir à un résultat équivalent en matière de limitation de la production de déchets résiduels et que, en fonction des hypothèses examinées, le bilan environnemental global, pour lequel il est tenu compte de tous les effets sur l'environnement pendant toute la durée de vie du récipient pour boissons, pourrait se révéler positif pour certains emballages non réutilisables, à certaines conditions rigoureuses.

Dès lors que ce résultat ne pourrait être atteint qu'à des conditions à préciser, qui, de par leur nature, diffèrent de celles applicables aux emballages réutilisables, il appartient au législateur, compte tenu des données scientifiques disponibles à cet égard, de déterminer à quelles conditions les emballages non réutilisables entrent en ligne de compte pour une exonération de la cotisation d'emballage.

B.16. Il découle de la disposition attaquée et de l'annulation de l'article 359 de la loi-programme du 22 décembre 2003 (premier moyen) qu'une possibilité d'exonération n'est plus prévue pour les emballages de boissons non réutilisables.

Eu égard à ce qui précède, il n'est ni objectif ni raisonnablement justifié que les emballages de boissons non réutilisables ne puissent être exonérés de la cotisation d'emballage à aucune condition, même pas au cas où les pourcentages de recyclage particulièrement élevés seraient atteints."

Afin de répondre à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 186/2005 du 14 décembre 2005, dans le délai qui lui a été fixé, le projet modifie l'article 371 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, précitée, en prévoyant une exonération uniquement pour les seuls récipients réutilisables.

Il convient en tout cas d'examiner si au regard de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, un tel traitement différencié des récipients réutilisables et des récipients recyclables est justifié.

L'exposé des motifs n'apporte aucun éclaircissement sur ce point et le Conseil d'État n'aperçoit pas cette justification : s'il est vrai, comme l'affirme le délégué du ministre, que la taxe projetée poursuivrait un objectif purement budgétaire (et non environnemental), cette intention ne permettrait pas de faire fi de la Constitution. Les articles 10 et 11 paraissent enfreints ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Le choix d'un taux 0 euro par hectolitre prévu à l'article 371, § 1^{er}, nouveau, a été commenté comme suit par le délégué du ministre, mais ce commentaire ne résout pas le problème de constitutionnalité soulevé par le projet : "En ce qui concerne le taux de 0 EUR/hectolitre que nous introduisons dans la loi, cela est fait de la même manière que le font par exemple le Luxembourg, l'Allemagne ou les Pays-Bas pour les vins tranquilles, en vertu de l'article 5 de la directive 92/84/CEE du Conseil des Communautés européennes du 19 octobre 1992 (JOCE du 31 octobre 1992 n° L 316) concernant le rapprochement des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées qui fixe à 0 ECU par hectolitre l'accise minimale à appliquer sur les vins tranquilles et les vins mousseux. Le fait de fixer un taux 0 signifie qu'il y a donc un taux même s'il est nul et qu'en conséquence les produits soumis à ce taux sont aussi soumis au régime d'accise prévu par la directive 92/12/CEE, précitée. Ils se trouveront donc en entrepôt fiscal et devront faire l'objet d'une déclaration de mise à la consommation (en Belgique un ACC 4) lors de la sortie de cet entrepôt fiscal pour la consommation."

4. L'article 3 du projet dispose que celui-ci "produit ses effets au 1^{er} juillet 2006".

L'impératif de prévisibilité des mesures fiscales que les agents économiques répercutent usuellement sur les consommateurs, ne sera dès lors pas respecté.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	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

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.709/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 juni 2006 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 "tot wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur", heeft op 19 juni 2006 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 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 als volgt :

"En effet, la Cour d'Arbitrage ayant pris un arrêt référence n° 186/2005 du 14 décembre 2005 sur une plainte déposée le 30 juin 2005 par deux firmes, cet arrêt enjoignant au législateur de prendre des initiatives pour le 30 juin 2006; cette date étant celle où les effets de l'article 359 de la loi-programme du 22 décembre 2003 cessent, il s'avère nécessaire que ces mesures puissent entrer en vigueur en juillet 2006."

*

* *

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.

Onderzoek van het ontwerp

1. De talrijke dringende wijzigingen die de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur heeft ondergaan, alsook de vele beroepen die ertegen zijn ingesteld, zouden de stellers van het voorontwerp van wet ertoe moeten aanzetten zich vragen te stellen over de methode die is toegepast in het onderzochte voorontwerp : houdt die methode niet de herhaling in van reeds begane fouten ?

.../...

2. Op de vraag om te preciseren of het voorontwerp van wet niet ter kennis diende te worden gebracht van de Europese Commissie, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"Lors de ma comparution devant la Commission européenne en 2002 au sujet de la notification du futur projet des "ecobonis" qui remplaçait les "écotaxes" sur les récipients pour boissons, il a été reconnu par la Commission (D.G. TAXUD) que la cotisation d'emballage qui avait un effet budgétaire puisqu'elle compensait la disparition des accises sur les eaux minérales, la réduction de l'accise sur les limonades et la réduction du taux de TVA de 21 % à 6 % sur les mêmes boissons, était donc bien une accise au sens de l'article 3, § 3, de la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JOCE du 23 mars 1992 n° L 76) ("les États membres conservent la faculté d'introduire ou de maintenir des impositions frappant des produits autres que les tabacs manufacturés, les huiles minérales ainsi que les alcools et autres boissons alcoolisées...."). S'agissant d'une accise il n'est donc pas nécessaire de notifier la mesure à la Commission européenne. Il suffira donc, conformément à l'article 31 de cette directive de communiquer à la commission les dispositions essentielles de droit interne que nous adoptons en conformité avec ladite directive."

Gelet op het korte tijdsbestek dat de Raad van State voor het onderzoek van het ontwerp is toegemeten, laat hij in het midden of kennisgeving verplicht is krachtens een andere regel van Europees recht.

3. Het Arbitragehof heeft in zijn arrest nr. 186/2005 van 14 december 2005 het volgende geoordeeld :

"B.15.4. Zoals het Hof heeft opgemerkt in zijn arrest nr. 195/2004 is het verschil in behandeling tussen herbruikbare en niet-herbruikbare drankverpakkingen niet zonder redelijke verantwoording. De wetgever heeft in redelijkheid kunnen oordelen dat herbruikbare verpakkingen die onderworpen zijn aan een stelsel van statiegeld, op het vlak van het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen, meer waarborgen bieden dan de niet-herbruikbare verpakkingen, nu het risico dat zij op een onverantwoorde wijze zouden worden verwijderd of in het huishoudelijk afval zouden terechtkomen, in vergelijking met niet-herbruikbare verpakkingen, aanzienlijk kleiner is, aangezien de consumenten door middel van het statiegeld ertoe worden aangezet de verpakkingen na gebruik terug in te leveren en de producenten gehouden zijn de herbruikbare verpakkingen minstens zeven maal te hervullen.

B.15.5. Weliswaar wijzen diverse studies uit dat niet-herbruikbare verpakkingen, gesteld dat zij in hoge mate selectief worden ingezameld en gerecycleerd, tot een gelijkwaardig resultaat inzake de beperking van productie van restafval zouden kunnen leiden en dat, afhankelijk van de onderzochte hypothesen, de algemene milieubalans, waarbij met alle milieueffecten tijdens de gehele levensduur van de drankverpakking rekening wordt gehouden, onder bepaalde strikte voorwaarden positief zou kunnen uitvallen voor bepaalde niet-herbruikbare verpakkingen.

Nu dat resultaat maar bereikt zou kunnen worden onder nader te bepalen voorwaarden, die door hun aard verschillen van die welke gelden voor herbruikbare verpakkingen, komt het de wetgever, rekening houdend met de beschikbare wetenschappelijke gegevens in dit verband, toe te bepalen onder welke voorwaarden de niet-herbruikbare verpakkingen voor vrijstelling van de verpakkingshemming in aanmerking komen.

B.16. Uit de bestreden bepaling en de vernietiging van artikel 359 van de programmawet van 22 december 2003 (eerste middel) vloeit voort dat voor de niet-herbruikbare drankverpakkingen niet langer is voorzien in een vrijstellingsmogelijkheid.

Gelet op hetgeen voorafgaat is het niet objectief en redelijk verantwoord dat de niet-herbruikbare drankverpakkingen onder geen enkele voorwaarde, zelfs niet wanneer bijzonder hoge recyclagepercentages zouden worden bereikt, vrijgesteld kunnen worden van de verpakkingshemming."

Teneinde te voldoen aan het arrest van het Arbitragehof nr. 186/2005 van 14 december 2005, binnen de daarvoor bepaalde tijd, wijzigt het ontwerp artikel 371 van de voornoemde gewone wet van 16 juli 1993, door uitsluitend voor herbruikbare verpakkingen te voorzien in vrijstelling.

Er behoort hoe dan ook te worden nagegaan of in het licht van het arrest van het Arbitragehof zo'n verschillende behandeling van herbruikbare verpakkingen en recycleerbare verpakkingen gerechtvaardigd is.

In de memorie van toelichting wordt daarover geen uitleg gegeven en de Raad van State ziet de reden niet : gesteld dat, zoals door de gemachtigde van de minister wordt verklaard, de in het vooruitzicht gestelde heffing een louter budgettair oogmerk nastreeft (en geen milieu-oogmerk), dan nog mag dat oogmerk geen reden zijn om de Grondwet te veronachtzamen. De artikelen 10 en 11 blijken geschonden ⁽²⁾.

4. In artikel 3 van het ontwerp wordt bepaald dat het ontwerp "uitwerking (heeft) met ingang van 1 juli 2006".

De eis van voorzienbaarheid van de fiscale maatregelen, welke door de economische subjecten gewoonlijk op de verbruikers verhaald worden, wordt bijgevolg niet in acht genomen.

⁽²⁾ De bepaling in het nieuwe artikel 371, § 1, dat 0 euro verschuldigd is per hectoliter product, is door de gemachtigde van de minister als volgt uitgelegd, doch die uitleg biedt geen oplossing voor het grondwettelijk bezwaar dat het ontwerp doet rijzen :
"En ce qui concerne le taux de 0 EUR/hectolitre que nous introduisons dans la loi, cela est fait de la même manière que le font par exemple le Luxembourg, l'Allemagne ou les Pays-Bas pour les vins tranquilles, en vertu de l'article 5 de la directive 92/84/CEE du Conseil des Communautés européennes du 19 octobre 1992 (JOCE du 31 octobre 1992 n° L 316) concernant le rapprochement des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées qui fixe à 0 ECU par hectolitre l'accise minimale à appliquer sur les vins tranquilles et les vins mousseux. Le fait de fixer un taux 0 signifie qu'il y a donc un taux même s'il est nul et qu'en conséquence les produits soumis à ce taux sont aussi soumis au régime d'accise prévu par la directive 92/12/CEE, précitée. Ils se trouveront donc en entrepôt fiscal et devront faire l'objet d'une déclaration de mise à la consommation (en Belgique un ACC 4) lors de la sortie de cet entrepôt fiscal pour la consommation."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

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

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