

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.941/3

VAN 14 JULI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 24 juni 2009 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de bescherming tegen ioniserende straling", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Op grond van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en de uitvoeringsbesluiten bij die wet ¹, verleent het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC) vergunningen, erkenningen, toelatingen en goedkeuringen of ontvangt het aangiften.

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het bedrag vast te stellen van de retributies die worden geheven voor een aantal van die handelingen, alsook de wijze te bepalen waarop die retributies betaald dienen te worden (zie de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp).

¹Cf. het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, het koninklijk besluit van 12 maart 2002 betreffende de behandeling van voedsel en voedsel ingrediënten met ioniserende straling en tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen, het koninklijk besluit van 5 juli 2006 betreffende de aanwijzing en de beroepsbekwaamheid van veiligheidsadviseurs voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, per spoor of over de binnenwateren en het koninklijk besluit van 24 maart 2009 tot regeling van de invoer, de doorvoer en de uitvoer van radioactieve stoffen.

De ontworpen regeling komt in de plaats van het koninklijk besluit van 24 augustus 2001 tot bepaling van de bedragen en de betalingswijze van de retributies geheven met toepassing van de reglementering betreffende de ioniserende stralingen, dat formeel wordt opgeheven (artikel 6). Dat besluit werd eerder gedeeltelijk vernietigd door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak ², en ten dele impliciet opgeheven bij de wetten van 15 mei 2007 en 22 december 2008.

2.1. Voor het ontwerp wordt, luidens het eerste lid van de aanhef, rechtsgrond gezocht in artikel 30^{quater}, 1/ (niet: "§ 1"), van de wet van 15 april 1994. Die bepaling luidt:

"De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepalen dat retributies worden geheven:

1/ ten bate van het Agentschap ter gelegenheid van het indienen van een aangifte, van een aanvraag tot het bekomen van een vergunning, een toelating, een erkenning of een registratie en ten laste van de aanvrager of indiener;"

Krachtens deze bepaling, die in de wet van 15 april 1994 werd ingevoegd bij de programmawet van 22 december 2008, "kan" de Koning een aantal "retributies" invoeren. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan die machtiging.

2.2. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat een retributie een geldelijke vergoeding is van een ten voordele van een individueel beschouwde heffingsplichtige verleende dienst, die evenredig is met die dienst ³. De wezensaard van een retributie bepaalt of ze als vergoeding (artikel 173 van de Grondwet: gematigd

²RvS, nr. 164.522, 8 november 2006, Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine nucléaire en Ingels.

³Zie betreffende de definitie van een retributie: Grondwettelijk Hof, nr. 64/95, 13 september 1995, B.13; Grondwettelijk Hof, nr. 87/95, 21 december 1995, B.3.4; Grondwettelijk Hof, nr. 21/97, 17 april 1997, B.4.3; Grondwettelijk Hof, nr. 34/97, 12 juni 1997, B.7.4; Grondwettelijk Hof, nr. 128/2001, 18 oktober 2001, B.6; Grondwettelijk Hof, nr. 164/2003, 17 december 2003, B.8.4.1; Grondwettelijk Hof, nr. 186/2005, 14 december 2005, B.8; Grondwettelijk Hof, nr. 124/2006, 28 juli 2006, B.6.3; Grondwettelijk Hof, nr. 72/2008, 24 april 2008, B.4; Grondwettelijk Hof, nr. 106/2008, 17 juli 2008, B.10.

legaliteitsbeginsel) dan wel als belasting (artikel 170 van de Grondwet, met het volle legaliteitsbeginsel) moet worden beschouwd.

De retributies die aan de orde zijn in het onderhavig ontwerp van koninklijk besluit zijn kennelijk bedoeld als tegenprestaties voor de op individueel verzoek *ad hoc* verrichte administratieve behandeling, onderzoek en verwerking van de aangiften en aanvragen tot het bekomen van vergunningen, toelatingen, erkenningen of registraties ⁴.

De retributies moeten bovendien in evenredige verhouding staan tot de kostprijs van de administratieve afhandeling. Uit de ontworpen bepalingen blijkt dat de heffingsplichtigen niet degenen zijn die de vergunning, erkenning, enzovoort zelf wensen te benutten, doch degenen die de procedure opstarten, bijv. de vergunning aanvragen. Ook wanneer het gevraagde wordt geweigerd, lijkt de retributie verschuldigd. Dit kan eventueel duidelijker in het ontwerp worden bepaald, waardoor dan tevens wordt onderstreept dat de retributie de administratieve behandeling van de aanvraag vergoedt.

Wat de in het ontwerp opgenomen bedragen van de verschillende retributies betreft, zijn aan de Raad van State geen precieze gegevens medegedeeld waaruit blijkt hoe die bedragen concreet zijn berekend. In de nota aan de Ministerraad wordt in dit verband wel opgemerkt dat bij de vaststelling van de bedragen "effectief rekening (is gehouden) met de eraan verbonden werklast". Voorts wordt in de nota verduidelijkt waarom de bedragen dezelfde zijn voor kernreactoren voor elektriciteitsproductie en voor bergingsplaatsen voor radioactief afval:

"[Het zijn] niet de vergunningsprocedure en de dossierbehandeling die sterk afwijken. Het verschil in werkvolume ontstaat pas na de geleverde vergunning. Deze fase wordt gedekt door de jaarlijkse heffingen en valt dus buiten het toepassingsgebied van dit Koninklijk Besluit. Betreffende de proportionaliteit tussen de voorgestelde bedragen en de kostprijs van de geleverde diensten, is het zo dat bij het indienen van een erkenningsaanvraag, vergunningsaanvraag of registratie, de tegenprestatie er in bestaat dat deze erkenningsaanvraag, vergunningsaanvraag of registratie wordt onderzocht en administratief wordt afgehandeld. De retributies zijn hierbij gebaseerd op het uurtarief van de dossierbeheerder maal de gemiddelde behandelingstijd van een dossier".

Gelet evenwel op het ontbreken van een volledig overzicht van de concrete berekening van de verschillende bedragen, moet de Raad van State een voorbehoud maken. De hoogte van sommige van de bedragen die in tabel 1 van de bijlage bij het ontwerp voorkomen - zeker in vergelijking met sommige andere, veel beperktere

⁴Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 22 december 2008, *Parl. St.*, Kamer, DOC 52 1607/1, 166-167.

bedragen - doet de vraag rijzen of zij wel in een redelijke verhouding staan tot de verleende dienst bij de behandeling van het betrokken dossier.

Bij een eventuele betwisting in rechte zal de evenredige verhouding en dus het vergoedend karakter moeten kunnen worden aangetoond. Om twijfel over de rechtsgeldigheid weg te nemen en betwistingen te vermijden, zou een verantwoording voor concrete bedragen aan de hand van een beredeneerde calculatie in een verslag aan de Koning een nuttig element zijn.

2.3. Op grond van het in artikel 173 van de Grondwet vervatte (gematigd) legaliteitsbeginsel dient de wetgever bij de invoeren van een vergoedende retributie de gevallen te bepalen waarin ze verschuldigd is, alsook de heffingsplichtigen en de eventuele vrijstellingen ⁵.

Ondanks het gegeven dat in artikel 30^{quater}, 1/, van de wet van 15 april 1994 alleen melding wordt gemaakt van "het indienen van een aangifte, van een aanvraag tot het bekomen van een vergunning, een toelating, een erkenning of een registratie", komt in de artikelen 2 en 5 van het ontwerp en in de eerste twee rubrieken van tabel 1 van de bijlage erbij ook "goedkeuring(en)" voor. Als met "goedkeuring" in de ontworpen bepalingen iets anders wordt bedoeld dan een van de gevallen vermeld in de wetsbepaling, is daarvoor geen rechtsgrond.

Inzake de rechtsgrond rijst ook een probleem met tabel 3 van de bijlage bij het ontwerp. Voor de in die tabel vermelde examens voor het bekomen van een scholingscertificaat van veiligheidsadviseur en voor het uitreiken en het verlengen van een dergelijk certificaat worden door het ontwerp retributies ingevoerd. Daarvoor lijkt er echter geen rechtsgrond te zijn, aangezien het niet gaat om "het indienen van een aangifte, van een aanvraag tot het bekomen van een vergunning, een toelating, een erkenning of een registratie" in de zin van artikel 30^{quater}, 1/, van de wet van 15 april 1994.

2.4. Vermits artikel 30^{quater} van de wet van 15 april 1994 de Koning niet expliciet opdraagt om het bedrag van de retributies vast te stellen, dient als rechtsgrond

⁵J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 615-616.

daarvoor een beroep te worden gedaan op artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met het voormelde artikel van de wet dat wordt uitgevoerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, zal vooraan in de aanhef een verwijzing moeten worden toegevoegd naar artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 2

1. Het staat niet aan de Koning te bevestigen wat uit de wet zelf voortvloeit. Toch houden de eerste twee leden van artikel 2 van het ontwerp niet veel meer in dan een overname van de wet. Indien het toch noodzakelijk wordt geacht om de bepalingen van de wet over te nemen, dient dat te gebeuren met een uitdrukkelijke verwijzing naar het betrokken artikel 30^{quater}, 1/, van de wet van 15 april 1994.

2. In het derde lid van artikel 2 van het ontwerp kan beter worden geschreven "is de aangifte of de aanvraag onontvankelijk" in plaats van "wordt de aangifte of de aanvraag geacht niet te hebben plaatsgevonden en wordt het desbetreffende dossier ambtshalve gesloten". Een andere mogelijkheid is te bepalen dat de aangifte of aanvraag slechts in behandeling wordt genomen indien de betaling is ontvangen en het dossier ambtshalve gesloten wordt als de betaling niet binnen bijv. zes maanden ontvangen werd.

Artikel 4

1. Artikel 4 van het ontwerp bevat een indexeringsformule waarbij wordt verwezen naar het begrip "gezondheidsindex".

Met het begrip "gezondheidsindex" wordt verwezen naar het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen. Het is evenwel geen vaststaand juridisch begrip.

Wil men die term behouden, dan verdient het aanbeveling in artikel 4 van het ontwerp het begrip gezondheidsindex te definiëren als volgt:

"Onder de gezondheidsindex wordt verstaan het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen, bekrachtigd bij de wet van 30 maart 1994".

2. In artikel 4 van het ontwerp wordt ook bepaald dat de aan de indexevolutie aangepaste bedragen worden afgerond "op de Euro (lees: euro)". Niet duidelijk is echter of het om een afronding naar boven of naar beneden gaat ⁶.

Artikel 5

1. Artikel 5, § 1, van het ontwerp verleent schijnbaar een "vrijstelling" van het betalen van de retributies. Gelet op artikel 173 van de Grondwet dienen vrijstellingen bij wet te worden bepaald, terwijl artikel 30^{quater} van de wet van 15 april 1994 geen vrijstellingen bevat. In wezen blijkt de ontworpen bepaling echter te bevestigen dat de retributies geen twee keer moeten worden betaald, één keer op grond van het op te heffen koninklijk besluit van 24 augustus 2001 en één keer op grond van de nieuwe regeling.

Om geen verwarring te scheppen kan de term "vrijstelling" beter niet worden gebruikt. Eigenlijk mag de eerste paragraaf van artikel 5 helemaal geschrapt worden, aangezien de tweede paragraaf reeds voldoende duidelijk is.

⁶De in de wiskunde gebruikelijke afrondingsregels zijn niet bij wet opgelegd en gelden dus in deze niet.

2. Door in artikel 5, § 2, van het ontwerp te bepalen dat het bedrag van de verschuldigde retributie het bedrag is zoals vastgelegd "voor het jaar 2009", zou de indruk kunnen worden gewekt dat het om een belasting gaat. Om dit te vermijden kan beter worden geschreven: "... is het bedrag van de verschuldigde retributie het basisbedrag zoals vastgelegd in de bijlage bij dit besluit".

Artikel 6

Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 6 dient te worden geschreven: "... wordt opgeheven".

Artikel 7

Krachtens artikel 7 van het ontwerp treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking de eerste dag van de maand na die waarin het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Zulk een regeling van inwerkingtreding heeft evenwel het nadeel dat, indien de bekendmaking van de regeling op het einde van de maand gebeurt, de bestemmelingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de regeling aan te passen.

Vraag is dan ook of dit artikel niet beter wordt weggelaten of wordt vervangen door een andere bepaling van inwerkingtreding.

Bijlage

1. Bij beroepsprocedures in het kader van de wet van 15 april 1994 op grond van het ontwerp zijn geen retributies verschuldigd. In de tweede kolom van de verschillende tabellen dient de verwijzing ernaar daarom weggelaten te worden door de woorden "Omschrijving aangifte, beroep, vergunning, erkenning" telkens te vervangen door de woorden "Omschrijving aangifte, vergunning, erkenning".

2. De stellers van het ontwerp dienen erop toe te zien dat de omschrijvingen van de aangifte, de vergunning of de erkenning (tweede kolom van de verschillende

tabellen), alsmede de verwijzingen naar het betrokken artikel van het algemeen reglement ⁷ (eerste kolom van de verschillende tabellen), correct zijn en voldoende precies om met zekerheid te kunnen bepalen wie bijdrageplichtig is. Dit is niet steeds het geval.

Ook de opschriften van de verschillende tabellen zouden duidelijker de inhoud ervan kunnen weergeven. Het opschrift van tabel 1 zou bijvoorbeeld kunnen luiden: "Retributies voor de administratieve behandeling, onderzoek en verwerking ter gelegenheid van de aangifte en aanvraag van een vergunning, een toelating, een erkenning of een registratie vermeld in het koninklijk besluit ...".

3. In tabel 1, bij de rubriek "Inrichtingen van klasse II", subrubriek "waarvoor geen milieueffectbeoordeling vereist is", wordt gerefereerd aan artikel "3.1 b) 3 tot 5" van het algemeen reglement. In dat artikel 3.1, b), is wel een onderdeel 3, doch zijn geen onderdelen 4 en 5 te vinden.

4. Uit de nota aan de ministerraad blijkt dat tabel 4 betrekking heeft op de nieuwe regeling in verband met de invoer, de doorvoer en de uitvoer van radioactieve stoffen, maar dat, totdat deze regeling in werking is getreden, een aantal retributies nog in tabel 1 worden geregeld op grond van de oude regelgeving.

De nieuwe regeling is intussen vastgesteld bij het koninklijk besluit van 24 maart 2009 tot regeling van de invoer, de doorvoer en de uitvoer van radioactieve stoffen, dat op 27 april 2009 in werking is getreden. De gevolgen voor de redactie van het ontwerp zijn de volgende:

- in tabel 1 dienen de overeenstemmende rubrieken te worden geschrapt;
- het opschrift van tabel 4 moet worden bijgesteld.

⁷Koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.941/3
DU 14 JUILLET 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 24 juin 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative à la protection contre les rayonnements ionisants", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. En vertu de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire et des arrêtés d'exécution de cette loi ¹, l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (AFCN) délivre des autorisations, des agréments, des permissions et des approbations ou reçoit des notifications.

Le projet soumis pour avis a pour objet de fixer le montant des redevances perçues pour un certain nombre de ces actes et le mode de paiement de celles-ci (voir les articles 2 à 5 du projet).

Les dispositions en projet se substituent à l'arrêté royal du 24 août 2001 fixant le montant et le mode de paiement des redevances perçues en application de la réglementation relative aux rayonnements ionisants, qui est formellement abrogé (article 6). Cet arrêté a été partiellement annulé auparavant par le Conseil d'État, section

¹Voir l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, l'arrêté royal du 12 mars 2002 relatif au traitement par ionisation des denrées et ingrédients alimentaires et portant modification de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants, l'arrêté royal du 5 juillet 2006 concernant la désignation ainsi que la qualification professionnelle de conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses et l'arrêté royal du 24 mars 2009 portant règlement de l'importation, du transit et de l'exportation de substances radioactives.

du contentieux administratif ² et implicitement abrogé pour partie par les lois des 15 mai 2007 et 22 décembre 2008.

2.1. Selon le premier alinéa de son préambule, le projet trouve son fondement juridique dans l'article 30^{quater}, 1/ (et non: "§ 1") de la loi du 15 avril 1994. Cette disposition s'énonce comme suit:

"Le Roi peut définir, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, que des redevances sont perçues:

- 1/ au profit de l'Agence au moment de l'introduction d'une notification, d'une demande d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement et à charge du demandeur ou du déclarant;"

En vertu de cette disposition, qui a été insérée dans la loi du 15 avril 1994 par la loi-programme du 22 décembre 2008, le Roi "peut" instaurer un certain nombre de "redevances". Le projet soumis pour avis entend donner exécution à cette habilitation.

2.2. Rappelons à cet égard qu'une redevance est la rémunération pécuniaire d'un service accompli en faveur du redevable, considéré en tant qu'individu, qui est proportionnée à ce service ³. La nature substantielle d'une redevance détermine si elle doit être considérée comme une rétribution (article 173 de la Constitution: principe de légalité modéré) ou comme un impôt (article 170 de la Constitution, principe de légalité strict).

Les redevances visées dans le présent projet d'arrêté royal s'entendent manifestement comme contreparties à la gestion, à l'examen et au traitement *ad hoc* des

²Conseil d'État, n/ 164.522, 8 novembre 2006, Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine nucléaire et Ingels.

³Voir en ce qui concerne la définition d'une redevance: Cour constitutionnelle, n/ 64/95, 13 septembre 1995, B.13; Cour constitutionnelle, n/ 87/95, 21 décembre 1995, B.3.4; Cour constitutionnelle, n/ 21/97, 17 avril 1997, B.4.3; Cour constitutionnelle, n/ 34/97, 12 juin 1997, B.7.4; Cour constitutionnelle, n/ 128/2001, 18 octobre 2001, B.6; Cour constitutionnelle, n/ 164/2003, 17 décembre 2003, B.8.4.1; Cour constitutionnelle, n/ 186/2005, 14 décembre 2005, B.8; Cour constitutionnelle, n/ 124/2006, 28 juillet 2006, B.6.3; Cour constitutionnelle, n/ 72/2008, 24 avril 2008, B.4; Cour constitutionnelle, n/ 106/2008, 17 juillet 2008, B.10.

notifications et des demandes d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement, effectués par l'administration sur la base d'une demande individuelle ⁴.

Les redevances doivent en outre être proportionnées au coût de revient du processus administratif. Il ressort des dispositions en projet que les redevables ne sont pas ceux qui souhaitent utiliser eux-mêmes l'autorisation, l'agrément, etc. mais ceux qui engagent la procédure, par exemple ceux qui demandent l'autorisation. Même si la demande est refusée, la redevance semble due. Le projet pourrait l'énoncer plus clairement, en soulignant également que la redevance rétribue le traitement administratif de la demande.

En ce qui concerne les montants des différentes redevances, inscrits dans le projet, aucune information précise n'a été communiquée au Conseil d'État sur la manière dont ils ont été concrètement calculés. La note au Conseil des ministres relève néanmoins à cet égard que, pour la détermination des montants, il a été "réellement" tenu "compte de la charge de travail y afférente". La note précise en outre pourquoi les montants sont les mêmes pour les réacteurs nucléaires destinés à la production d'électricité et pour les dépôts définitifs de déchets radioactifs:

"[Ce] ne sont pas les procédures d'autorisation et de traitement du dossier qui diffèrent fortement. La différence dans le volume de travail n'apparaît qu'après la délivrance de l'autorisation. Cette phase est couverte par les redevances annuelles et ne tombe donc pas dans le champ d'application du présent Arrêté royal. En ce qui concerne la proportionnalité entre les montants proposés et le coût des services fournis, la prestation fournie dans le cadre d'une demande d'agrément, d'une demande d'autorisation ou d'une demande d'enregistrement consiste en l'examen et le traitement administratif de ces demandes respectives. Les rétributions sont basées ici sur le tarif horaire du gestionnaire du dossier multiplié par le temps moyen nécessaire pour traiter un dossier".

Compte tenu, toutefois, de l'absence d'aperçu complet du calcul concret des différents montants, le Conseil d'État se doit de formuler des réserves. L'importance de certains des montants qui figurent dans le tableau 1 de l'annexe du projet - et certainement si on les compare à certains autres montants bien plus modestes - soulève la question de

⁴Voir l'exposé des motifs du projet devenu la loi-programme du 22 décembre 2008, *Doc. Parl.*, Chambre, DOC 52 1607/1, 166-167.

savoir s'ils sont effectivement raisonnablement proportionnés au service rendu lors du traitement du dossier concerné.

En cas de litige en justice, la proportionnalité et donc le caractère compensatoire devront pouvoir être démontrés. Afin de dissiper tout doute quant à la validité en droit et de prévenir des litiges, une justification des montants concrets sur la base d'un calcul motivé constituerait un élément utile dans un rapport au Roi.

2.3. En vertu du principe de légalité (modéré) inscrit à l'article 173 de la Constitution, le législateur doit, pour l'instauration d'une redevance compensatoire, déterminer les cas de sa débiton ainsi que les redevables et les exonérations éventuelles⁵.

Bien que l'article 30^{quater}, 1/, de la loi du 15 avril 1994 fasse uniquement état de "l'introduction d'une notification, d'une demande d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement", les articles 2 et 5 du projet et les deux premières rubriques du tableau 1 de l'annexe de celui-ci font également mention des "approbations". Si, par "approbation", les dispositions en projet visent autre chose que l'un des cas mentionnés dans la disposition légale, le fondement juridique à cet effet fait défaut.

S'agissant du fondement juridique, le tableau 3 de l'annexe du projet fait également problème. En effet, le projet instaure des redevances pour les examens mentionnés dans ce tableau, organisés en vue d'obtenir un certificat de formation de conseiller à la sécurité et pour la délivrance et la prolongation d'un tel certificat. Le fondement juridique à cet effet semble toutefois inexistant, dès lors qu'il ne s'agit pas de "l'introduction d'une notification, d'une demande d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement", au sens de l'article 30^{quater}, 1/, de la loi du 15 avril 1994.

2.4. Dès lors que l'article 30^{quater} de la loi du 15 avril 1994 ne charge pas explicitement le Roi de fixer le montant des redevances, il convient de recourir, en ce qui concerne le fondement juridique, à l'article 108 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article précité de la loi, qui est mis en oeuvre.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

⁵J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Anvers, Maklu, 1999, 615-616.

Compte tenu de l'observation relative au fondement juridique, il conviendra d'ajouter au début du préambule une référence à l'article 108 de la Constitution.

Article 2

1. Il n'appartient pas au Roi de confirmer ce qui découle de la loi même. Or, les deux premiers alinéas de l'article 2 du projet ne font que reproduire la loi. S'il est néanmoins jugé nécessaire de reproduire les dispositions légales, il convient de le faire en faisant explicitement référence à l'article 30^{quater}, 1/, de la loi du 15 avril 1994.

2. À l'alinéa 3 de l'article 2 du projet, il vaut mieux écrire "la notification ou la demande est irrecevable" au lieu de "la déclaration ou la demande est supposée ne jamais avoir existé et le dossier en question est clôturé d'office" ⁶. Une autre possibilité consiste à prévoir que la notification ou la demande est uniquement examinée si le paiement a été réceptionné et que le dossier est clos d'office si le paiement n'a pas été réceptionné dans, par exemple, les six mois.

Article 4

1. L'article 4 du projet contient une formule d'indexation faisant référence à la notion d'"index de santé".

La notion d'"index de santé" fait référence à l'indice des prix qui est calculé et nommé pour l'application de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, confirmé par la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales. Il ne s'agit toutefois pas d'une notion juridique constante.

⁶Dans le texte français du projet, il serait préférable de suivre la terminologie de la loi de 15 avril 1994 et d'écrire partout dans le texte "notification" au lieu de "déclaration" pour "aangifte".

Si l'on entend maintenir cette notion, il est recommandé de définir l'indice-santé à l'article 4 du projet comme suit :

"Par indice-santé, on entend l'indice des prix calculé et nommé pour l'application de l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, confirmé par la loi du 30 mars 1994".

2. L'article 4 du projet prévoit en outre que les montants adaptés à l'évolution de l'indice sont arrondis "à l'Euro (lire: euro)". Il ne précise toutefois pas s'il s'agit d'un arrondissement vers le haut ou vers le bas ⁷.

Article 5

1. L'article 5, § 1^{er}, du projet accorde apparemment une "exonération" du paiement des redevances. Conformément à l'article 173 de la Constitution, les exonérations doivent être prévues par la loi mais l'article 30^{quater} de la loi du 15 avril 1994 n'en comprend pas. Dans le fond, la disposition en projet paraît toutefois confirmer que les redevances ne doivent pas être payées deux fois, une fois sur la base de l'arrêté royal du 24 août 2001 à abroger et une fois en vertu de la nouvelle réglementation.

Afin de ne pas semer la confusion, il vaut mieux ne pas utiliser le mot "exonération". En fait, le paragraphe 1^{er} de l'article 5 peut être intégralement supprimé, dès lors que le paragraphe 2 est déjà suffisamment clair.

2. Comme à l'article 5, § 2, du projet prévoit que le montant de la redevance due correspond au montant fixé "pour l'année 2009", on pourrait en retirer l'impression qu'il s'agit d'un impôt. Afin d'y remédier, il vaut mieux écrire: "..., le montant de la redevance due correspond au montant de base fixé à l'annexe du présent arrêté".

⁷Les règles d'arrondissement usuelles en mathématiques ne sont pas imposées par la loi et ne s'appliquent donc pas en l'espèce.

Article 6

À la fin du texte néerlandais de l'article 6, il convient d'écrire: "... wordt opgeheven".

Article 7

En vertu de l'article 7 du projet, l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge.

Pareille régime d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que, si l'arrêté est publié à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront même pas du délai normal de dix jours pour s'y adapter.

La question se pose dès lors de savoir s'il ne vaut pas mieux omettre cet article ou le remplacer par une autre disposition d'entrée en vigueur.

Annexe

1. En vertu du projet, aucune redevance n'est due pour les procédures de recours dans le cadre de la loi du 15 avril 1994. Dans la deuxième colonne des différents tableaux, la référence qui y est faite doit dès lors être omise en remplaçant chaque fois les mots "Description notification, recours, autorisation, agrément" par les mots "Description notification, autorisation, agrément".

2. Les auteurs du projet devront veiller à ce que les descriptions de la notification, de l'autorisation ou de l'agrément (deuxième colonne des différents tableaux) ainsi que les références à l'article concerné du règlement général⁸ (première colonne des

⁸Arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants.

différents tableaux) soient correctes et suffisamment précises pour pouvoir déterminer avec certitude qui est redevable. Tel n'est pas toujours le cas.

Les intitulés des différents tableaux devraient également mieux refléter leur contenu. L'intitulé du tableau 1 pourrait par exemple s'énoncer comme suit: "Redevances pour la gestion, l'examen et le traitement par l'administration à l'occasion de la notification et de la demande d'autorisation, de permission, d'agrément ou d'enregistrement mentionnées dans l'arrêté royal ...".

3. Au tableau 1, à la rubrique "Etablissements de classe II", sous-rubrique "pour lesquels une étude des incidences sur l'environnement n'est pas requise", il est fait référence à l'article "3.1 b) 3 à 5" du règlement général. Cet article 3.1, b), comprend bien une partie 3 mais pas de parties 4 et 5.

4. Il ressort de la note au Conseil des ministres que le tableau 4 concerne les nouvelles dispositions concernant l'importation, le transit et l'exportation de substances radioactives mais que, jusqu'à l'entrée en vigueur de ces dispositions, certaines redevances sont encore réglées au tableau 1 suivant l'ancienne réglementation.

Le nouveau régime a été entre-temps fixé par l'arrêté royal du 24 mars 2009 portant règlement de l'importation, du transit et de l'exportation de substances radioactives, étant entré en vigueur le 27 avril 2009. Les conséquences pour la rédaction du projet sont les suivantes:

- au tableau 1, les rubriques correspondantes doivent être supprimées;
- l'intitulé du tableau 4 doit être adapté.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	
	L. DENYS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME