

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.015/1/V
VAN 4 AUGUSTUS 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 9 juli 2009 door de Minister van Klimaat verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980", heeft het volgende advies gegeven:

1. 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 ⁽¹⁾ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 voorziet in de oprichting van de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Spleijstoffen (hierna: NIRAS), en regelt de opdrachten en de werking van die instelling. Het om advies voorgelegde ontwerp van wet strekt ertoe verscheidene wijzigingen in die bepaling aan te brengen.

Artikel 2 van het ontwerp (ontworpen artikel 179, § 2, 4/) voorziet in een bijkomende opdracht aan de NIRAS, welke verband houdt met het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor de integratie van installaties voor de berging van radioactief afval.

Artikel 3 van het ontwerp (ontworpen artikel 179, § 2, 10/) bepaalt dat de NIRAS kan deelnemen aan bepaalde rechtspersonen of organen, en zelf bepaalde structuren kan oprichten.

Artikel 4 van het ontwerp (ontworpen artikel 179, § 2, 11/) bepaalt dat de NIRAS twee fondsen kan oprichten: enerzijds een fonds voor de financiering van haar opdrachten op lange termijn, anderzijds een fonds voor de financiering van haar opdrachten op middellange termijn. De ontworpen bepalingen regelen voor beide fondsen de financiële middelen en de mogelijke uitgaven. De Koning wordt voor beide fondsen gemachtigd om de nadere regels van de werking vast te stellen.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

Artikel 5 van het ontwerp (ontworpen artikel 179, § 2, 12/) verleent de Koning de bevoegdheid om de financieringsvoorwaarden voor de activiteiten van de NIRAS te reglementeren. In zoverre het betrokken koninklijk besluit de jaarlijkse bijdrage van de producenten van radioactief afval voor het Fonds op middellange termijn vaststelt, moet het binnen het jaar na de datum van inwerkingtreding ervan door de wetgever worden bekrachtigd.

Artikel 6 van het ontwerp (ontworpen artikel 179, § 2, 15/) somt een aantal aanvullende middelen op voor de financiering van de activiteiten van de NIRAS.

Artikel 7 van het ontwerp stelt de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling vast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Volgens het ontworpen artikel 179, § 2, 4/, tweede volzin, wordt de NIRAS gemachtigd "om elke handeling te stellen en elke maatregel te treffen die erop gericht is om het maatschappelijk draagvlak dat nodig is voor de integratie van de bergingsinstallaties te creëren en in stand te houden".

Deze nieuwe opdracht is in zeer algemene termen omschreven. Het verdient aanbeveling om de opdracht nader te concretiseren, eventueel in de memorie van toelichting.

Artikelen 4 en 5

4. Artikel 4 van het ontwerp voegt aan de drie bestaande leden van artikel 179, § 2, 11/, van de wet van 8 augustus 1980 acht nieuwe leden toe. Het nieuwe vierde tot het zesde lid voorzien in de mogelijkheid voor de NIRAS om een fonds voor de financiering van haar opdrachten op lange termijn op te richten. Het nieuwe zevende tot het elfde lid

.../...

voorzien in de mogelijkheid voor de NIRAS om een fonds voor de financiering van haar opdrachten op middellange termijn op te richten.

Artikel 5 van het ontwerp strekt ertoe om het eerste lid van artikel 179, § 2, 12/, van de wet te vervangen door twee nieuwe leden. Bij die bepalingen wordt de Koning gemachtigd om de financieringsvoorwaarden voor de activiteiten van de NIRAS te reglementeren. In zoverre het betrokken koninklijk besluit voorziet in het opleggen van een bijdrage voor het fonds op middellange termijn, bij gebrek aan een overeenkomst tussen de afvalproducenten en de NIRAS, moet het door de wetgever bekrachtigd worden.

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, is de financiering van de twee fondsen van fundamenteel verschillende aard. De desbetreffende bepalingen doen verschillende vragen rijzen.

5. Wat betreft het fonds voor de financiering van de opdrachten op lange termijn, wordt in de memorie van toelichting uiteengezet dat het gaat om een reeds bestaand fonds, dat thans het voorwerp uitmaakt van artikel 16 (en artikel 16bis) van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen ⁽²⁾. Met het ontwerp wordt aan dit fonds een wettelijke grondslag gegeven.

Volgens het ontworpen artikel 179, § 2, 11/, vijfde lid, wordt het bedoelde fonds gespijsd met vergoedingen van de afvalproducenten, volgens de bepalingen van overeenkomsten die de betrokken producenten hiertoe sluiten met de NIRAS. Deze vergoedingen worden berekend op basis van de geraamde kosten toe te schrijven aan de eigen afval van elk van de producenten.

Om nadere uitleg verzocht over de aard van de bijdragen van de afvalproducenten, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

⁽²⁾ De gemachtigde preciseert dat dit fonds geen rechtspersoonlijkheid heeft, en dat het niet beschouwd kan worden als een begrotingsfonds.

"De middelen van het fonds op lange termijn zijn retributies, aangezien ze de tegenprestatie vormen van de diensten van algemeen belang die de NIRAS levert ten gunste van de afvalproducenten. De bedragen zijn door de producenten van radioactief afval verschuldigd op grond van het beginsel van de vervuiler-betaler.

De beginselen inzake die retributies worden vastgesteld in artikel 179, § 2, 11/, van de wet van 8 augustus 1980 en in artikel 15 van het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen.

Overeenkomstig de wet worden de modaliteiten voor de toepassing van die beginselen vastgesteld in overeenkomsten gesloten tussen de NIRAS en de producenten. De contractuele methode, die het tot hertoe mogelijk heeft gemaakt om de financiering van de technische opdrachten van de NIRAS te verzekeren, vormt een methode die aangepast is aan de zeer technische aard van de activiteiten van de Instelling. De contractuele autonomie van de partijen blijft binnen strikte grenzen, nu, zoals hiervóór is vermeld, de reglementering de heffingsplichtigen aanwijst en de grote beginselen vaststelt waaraan de bijdrageverplichtingen zijn onderworpen (verdeling naar evenredigheid van de prestaties, verdeling op basis van objectieve criteria, raming aan kostprijs, opsomming van een aantal kosten in artikel 15, § 4, van het koninklijk besluit)" (vertaling).

Met de gemachtigde kan aangenomen worden dat de in het ontwerp bedoelde heffing een retributie is, in de zin van artikel 173 van de Grondwet, d.w.z. een tegenprestatie voor een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de individueel beschouwde heffingsplichtige ⁽³⁾.

Het vergoedend karakter van de retributie, en meer bepaald het vereiste van een redelijke verhouding tussen, enerzijds, de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en, anderzijds, het bedrag van de heffing, kunnen verantwoorden dat de wetgever aan de NIRAS zou opdragen om in elk concreet geval het bedrag van de heffing vast te stellen. Het volstaat dan in de wet de gevallen te bepalen waarin een retributie verschuldigd is en door wie deze verschuldigd is.

Te dezen bepaalt het ontworpen artikel 179, § 2, 11/, vijfde lid, evenwel dat de door de afvalproducenten te betalen vergoedingen worden geregeld in overeenkomsten die de betrokken producenten met de NIRAS sluiten. Aldus wordt aan de heffingsplichtigen in feite de mogelijkheid geboden om met de bevoegde overheid het bedrag van de door hen te betalen heffing overeen te komen. Een zodanige regeling

⁽³⁾ Zie o.m. Grondwettelijk Hof, 17 december 2003, nr. 164/2003, B.8.4.1.

strookt niet met het wezen van een retributie. De ontworpen regeling zou vervangen moeten worden door een regeling waarbij aan de NIRAS de bevoegdheid wordt verleend om in elk individueel geval het bedrag van de heffing vast te stellen. Die regeling kan dan wel voorzien in algemene criteria, of zij kan aan de Koning opdragen om algemene criteria vast te stellen. Aldus zou bijvoorbeeld gewerkt kunnen worden met een formule voor de berekening van het bedrag van de heffing op grond van bepaalde gegevens, waarbij niets belet dat de waarde van de in aanmerking te nemen gegevens in elk concreet geval in onderling akkoord tussen de NIRAS en de heffingsplichtige wordt vastgesteld, met dien verstande dat de NIRAS bij het uitblijven van een akkoord eenzijdig de waarde van de gegevens vaststelt.

6. Wat betreft het fonds voor de financiering van de opdrachten op middellange termijn, dat een nieuw fonds is, heeft de gemachtigde verklaard dat het gaat om een intern financieringsfonds, beheerd door de NIRAS overeenkomstig de ontworpen wetsbepalingen. Het fonds heeft geen rechtspersoonlijkheid en het kan niet worden beschouwd als een begrotingsfonds.

Volgens het ontworpen artikel 179, § 2, 11/, achtste lid, wordt het bedoelde fonds gespijsd door bijdragen van de afvalproducenten. In eerste instantie maken die bijdragen het voorwerp uit van overeenkomsten tussen de betrokken producenten en de NIRAS. Voor het geval geen dergelijke overeenkomst gesloten kan worden, voorziet het ontworpen artikel 179, § 2, 12/, tweede lid, in de mogelijkheid voor de Koning om de jaarlijkse bijdrage op te leggen, onder voorbehoud van bekrachtiging van de betrokken bepalingen door de wetgever.

Om nadere uitleg verzocht over de aard van de bijdrage van de afvalproducenten, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"De juridische grondslag van de verplichting voor de afvalproducenten om te betalen, met het oog op de financiering van het fonds op middellange termijn, blijft het beginsel van de vervuiler-betaler.

Anders dan bij de retributies die gestort worden in het fonds op lange termijn, vormen de bedragen bestemd voor het fonds op middellange termijn niet de tegenprestatie van een dienst die de NIRAS levert aan de producenten met het oog op het verwerken van hun afval. Daaruit volgt dat de kwalificatie van retributie niet verantwoord is.

.../...

De bijdrage staat voor het bedrag dat de afvalproducenten verschuldigd zijn met het oog op de financiering van de omstandigheden die bijkomend zijn ten opzichte van de omstandigheden die noodzakelijk zijn voor de technische verwerking van het afval, en die onmisbaar zijn om te verzekeren dat de berging kan worden geïntegreerd in de ontvangende gemeenschap. Het gaat om een mechanisme sui generis dat, in het verlengde van de bestaande financieringsmechanismen, voorziet in een verplichting tot betalen ten laste van de afvalproducenten, in het algemeen belang" (vertaling).

De gemachtigde heeft voorts de volgende toelichting verstrekt bij de opdracht aan de Koning, vervat in het ontworpen artikel 179, § 2, 12/, eerste en tweede lid:

"Overeenkomstig de bestaande reglementering en de bestaande praktijk wordt de financiering van de activiteiten van de NIRAS in eerste instantie op conventionele basis geregeld. In zijn huidige versie maakt artikel 179, § 2, 12/, van de wet van 8 augustus 1980 het voor de Koning mogelijk om zich in de plaats van de partijen te stellen als dezen niet tot een akkoord komen. Dit mechanisme is ingesteld ter verzekering van de continuïteit van de opdrachten van de NIRAS, die verband houden met het algemeen belang. De Koning kan dan ook gebruik maken van dit mechanisme met het oog op het financieren van de technische opdrachten van de NIRAS, zoals het vervoer, de conditionering of de opslag van het afval. Artikel 4 van het ontwerp breidt die mogelijkheid uit tot de financiering van de socio-economische omstandigheden. Dit wordt verantwoord door de noodzaak om de veiligheid te verzekeren van de financiering van de socio-economische omstandigheden, waarvan de verwezenlijking noodzakelijk is voor de integratie van de depotsite en dus ook voor het welslagen van het technisch project. Het eerste lid van het ontworpen artikel 5 heeft dus een ruimere draagwijdte dan het tweede lid" (vertaling).

Nu de bedoelde bijdrage niet de tegenprestatie is van een dienst die door de NIRAS wordt geleverd aan de bijdrageplichtigen, individueel beschouwd, moet aangenomen worden dat het gaat om een belasting, in de zin van de artikelen 170 tot 172 van de Grondwet.

De regeling in verband met de bedoelde bijdrage dient bijgevolg het legaliteitsbeginsel inzake belastingen na te leven, gehuldigd in artikel 170, § 1, van de Grondwet. Dit betekent dat het aan de wetgever toekomt, niet alleen om de belastingplicht op te leggen, doch ook om de heffingsgrondslag, de belastbare materie, de aanslagvoet of het tarief en de eventuele vrijstellingen of verminderingen ervan te bepalen.

Met het legaliteitsbeginsel valt niet te verenigen dat de bijdrage wordt geregeld in een overeenkomst, te sluiten met de bijdrageplichtige. Het ontworpen

.../...

artikel 179, § 2, 11/, achtste lid, en 12/, tweede lid, dient zo te worden herwerkt, dat het conventioneel mechanisme voor deze bijdrage wordt weggelaten.

Wat betreft de delegatie van bevoegdheid aan de Koning (ontworpen artikel 179, § 2, 12/, eerste en tweede lid), moet eraan worden herinnerd dat, zo het legaliteitsbeginsel inzake belastingen niet elke delegatie uitsluit, een delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één of meer van de essentiële bestanddelen van de belasting, in beginsel ongrondwettig is ⁽⁴⁾.

Het opdragen aan de Koning om de essentiële elementen van een belasting vast te stellen, is echter niet in alle gevallen ongrondwettig. Afgezien van de gevallen waarin zulk een delegatie van bevoegdheid verantwoord kan worden door de omstandigheid dat de werkelijke draagwijdte van een zodanige machtiging beperkt is, bijvoorbeeld omdat ze het slechts mogelijk maakt om verplichtingen die zonder meer uit het internationale recht voortvloeien in de interne rechtsorde uit te voeren, kan worden aanvaard dat, wanneer de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van een belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet ertoe in staat zou stellen met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, hij de Koning ertoe machtigt zulks te doen, op voorwaarde dat die machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig is en dat de door de Koning genomen maatregelen door de wetgevende macht worden onderzocht binnen een relatief korte termijn, vastgesteld in de machtigingswet ⁽⁵⁾. Bij ontstentenis van bekrachtiging moeten de aangenomen besluiten dan worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Zie o.m. Grondwettelijk Hof, 21 februari 2007, nr. 32/2007, B.6; Grondwettelijk Hof, 17 oktober 2007, nr. 131/2007, B.3.

⁽⁵⁾ Zie o.m. Grondwettelijk Hof, 19 mei 2004, nr. 88/2004, B.7.2; Grondwettelijk Hof, 21 september 2005, nr. 143/2005, B.3.2; Grondwettelijk Hof, 14 december 2005, nr. 186/2005, B.7.2.

⁽⁶⁾ Grondwettelijk Hof, 18 februari 1998, nr. 18/98, B.9; Grondwettelijk Hof, 1 december 2004, nr. 195/2004, B.16.3. Zie ook Grondwettelijk Hof, 21 maart 2000, nr. 32/2000, B.7.7; Grondwettelijk Hof, 30 april 2003, nr. 53/2003, B.3.4.

Opdat de delegatie aan de Koning de toets aan artikel 170, § 1, van de Grondwet zou kunnen doorstaan, dient derhalve te worden aangetoond dat de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om de bijdragen zelf te regelen, omdat de duurtijd van de parlementaire procedure niet zou toelaten de beoogde doelstelling van algemeen belang met de vereiste spoed te bereiken. Die verantwoording zou dan in de memorie van toelichting opgenomen moeten worden. Op basis van de gegevens van het dossier moet de Raad van State op dit punt een voorbehoud maken ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾

Het is immers de vraag of de vereiste verantwoording zal kunnen worden gegeven. Uitgesloten is dat echter niet. Mogelijke elementen die ingeroepen kunnen worden tot staving van de noodzaak om bij koninklijk besluit op te treden zijn het feit dat de verplichting om bij te dragen aan het fonds op middellange termijn onderworpen is aan het vervuld zijn van twee opschortende voorwaarden (ontworpen artikel 179, § 2, 11/, achtste lid), en het feit dat het tijdstip bepaald moet worden waarop de afvalproducenten dienen te beginnen met het stijven van het fonds op middellange termijn (ontworpen artikel 179, § 2, 11/, tiende lid).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.015/1/V
DU 4 AOÛT 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre du Climat, le 9 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980", a donné l'avis suivant:

1. 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 ⁽¹⁾ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

2. L'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 prévoit la création de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ci-après: ONDRAF) et en règle les missions et le fonctionnement. Le projet de loi soumis pour avis entend apporter différentes modifications à cette disposition.

L'article 2 du projet (article 179, § 2, 4/, en projet) attribue à l'ONDRAF une mission supplémentaire portant sur la création d'une assise sociétale pour l'intégration d'installations de dépôt de déchets radioactifs.

L'article 3 du projet (article 179, § 2, 10/, en projet) dispose que l'ONDRAF peut participer à certaines personnes morales ou organes et peut constituer lui-même certaines structures.

L'article 4 du projet (article 179, § 2, 11/, en projet) dispose que l'ONDRAF peut constituer deux fonds: d'une part, un fonds de financement de ses missions à long terme et, d'autre part, un fonds de financement de ses missions à moyen terme. Les dispositions en projet règlent les moyens financiers et les dépenses éventuelles des deux fonds. Le Roi est habilité à fixer les modalités de fonctionnement des deux fonds.

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

L'article 5 du projet (article 179, § 2, 12/, en projet) confère au Roi le pouvoir de réglementer les modalités de financement des activités de l'ONDRAF. Dans la mesure où l'arrêté royal concerné fixe la contribution annuelle des producteurs de déchets radioactifs pour le Fonds à moyen terme, il doit être confirmé par le législateur dans l'année suivant la date de son entrée en vigueur.

L'article 6 du projet (article 179, § 2, 15/, en projet) énumère un certain nombre de moyens additionnels pour le financement des activités de l'ONDRAF.

L'article 7 du projet fixe la date d'entrée en vigueur du régime en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Selon l'article 179, § 2, 4/, deuxième phrase, en projet, l'ONDRAF est habilitée "à prendre toute action et toute mesure qui est destinée à créer et à maintenir l'assise sociétale nécessaire à l'intégration de l'installation de dépôt final".

Cette nouvelle mission est formulée dans des termes très généraux. Il est recommandé de mieux la concrétiser, éventuellement dans l'exposé des motifs.

Articles 4 et 5

4. L'article 4 du projet ajoute huit nouveaux alinéas aux trois alinéas existants de l'article 179, § 2, 11/, de la loi du 8 août 1980. Les nouveaux alinéas 4 à 6 prévoient la possibilité pour l'ONDRAF de constituer un fonds pour le financement de ses missions à long terme. Les nouveaux alinéas 7 à 11 prévoient la possibilité pour l'ONDRAF de constituer un fonds pour le financement de ses missions à moyen terme.

L'article 5 du projet entend remplacer l'alinéa 1^{er} de l'article 179, § 2, 12/, de la loi par deux nouveaux alinéas. Ces dispositions habilitent le Roi à réglementer les modalités de financement des activités de l'ONDRAF. Dans la mesure où l'arrêté royal concerné prévoit, à défaut de convention entre les producteurs de déchets et l'ONDRAF, l'imposition d'une contribution au fonds à moyen terme, il doit être confirmé par le législateur.

Comme il ressort de l'exposé des motifs, la nature du financement des deux fonds est fondamentalement différente. Les dispositions concernées soulèvent plusieurs questions.

5. En ce qui concerne le fonds pour le financement des missions à long terme, l'exposé des motifs indique qu'il s'agit d'un fonds qui existe déjà, et qui fait actuellement l'objet de l'article 16 (et de l'article 16bis) de l'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles ⁽²⁾. Le projet confère à ce fonds un fondement légal.

Selon l'article 179, § 2, 11/, alinéa 5, en projet, le fonds visé est alimenté par des redevances mises à charge des producteurs de déchets, conformément aux dispositions des conventions conclues à cet effet entre l'ONDRAF et les producteurs concernés. Ces redevances sont calculées en fonction des charges estimatives imputables aux déchets propres à chaque producteur.

Invité à préciser la nature des contributions des producteurs de déchets, le délégué a répondu ce qui suit:

"Les moyens du fonds à long terme sont des redevances, dès lors qu'ils constituent la contrepartie des services d'intérêt public que l'ONDRAF réalise en faveur des producteurs de déchets. Ces montants sont dus par les producteurs de déchets radioactifs en application du principe du pollueur-payeur.

Les principes de ces redevances sont fixés à l'article 179, § 2, 11/, de la loi du 8 août 1980 et à l'article 15 de l'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les

⁽²⁾ Le délégué a précisé que ce fonds n'a pas la personnalité juridique et qu'il ne peut être regardé comme un fonds budgétaire.

missions et les modalités de fonctionnement de l'[Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies].

Conformément à la loi, les modalités d'application de ces principes sont fixées dans des conventions conclues entre l'ONDRAF et les producteurs. La méthode contractuelle, qui a permis jusqu'à présent d'assurer le financement des missions techniques de l'ONDRAF, constitue une méthode adaptée à la nature très technique des activités de l'Organisme. L'autonomie contractuelle des parties reste strictement encadrée dès lors que, comme mentionné ci-dessus, la réglementation désigne les redevables des montants et fixe les grands principes auxquels sont soumises les obligations de contribution (répartition proportionnelle aux prestations, répartition sur la base de critères objectifs, évaluation à prix de revient, énumération de certains frais dans l'arrêté royal à l'article 15, § 4)".

On peut admettre avec le délégué que le prélèvement visé dans le projet est une redevance au sens de l'article 173 de la Constitution, c'est-à-dire la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré individuellement ⁽³⁾.

Le caractère rémunérateur de la redevance et, plus particulièrement la condition du rapport raisonnable entre, d'une part, le prix de revient ou la valeur du service fourni et, d'autre part, le montant du prélèvement, peuvent justifier que le législateur charge l'ONDRAF de fixer dans chaque cas concret le montant du prélèvement. Il suffit alors que la loi détermine les cas dans lesquels une redevance est due et qui en est redevable.

En l'espèce, l'article 179, § 2, 11/, alinéa 5, en projet, dispose toutefois que les redevances à payer par les producteurs de déchets font l'objet de conventions que les producteurs concernés concluent avec l'ONDRAF. Les redevables se voient ainsi, en fait, offrir la possibilité de convenir avec l'autorité compétente du montant du prélèvement qu'ils doivent acquitter. Une telle procédure ne se concilie pas avec l'essence d'une redevance. La règle en projet devrait être remplacée par une règle attribuant à l'ONDRAF le pouvoir de fixer dans chaque cas individuel le montant du prélèvement. Cette règle pourrait alors prévoir des critères généraux ou charger le Roi de les fixer. Ainsi, par exemple, on pourrait recourir à une formule permettant de calculer le montant du prélèvement à partir d'éléments spécifiques, rien ne s'opposant à ce que la valeur des éléments à prendre en compte soit, dans chaque cas concret, définie d'un commun accord

⁽³⁾ Voir notamment Cour constitutionnelle, 17 décembre 2003, n° 164/2003, B.8.4.1.

entre l'ONDRAF et le redevable, étant entendu qu'à défaut d'accord, l'ONDRAF peut fixer unilatéralement la valeur des données.

6. En ce qui concerne le fonds pour le financement des missions à moyen terme, qui est un nouveau fonds, le délégué a déclaré qu'il s'agit d'un fonds de financement interne, géré par l'ONDRAF conformément aux dispositions légales en projet. Le fonds n'a pas la personnalité juridique et ne peut être regardé comme un fonds budgétaire.

Selon l'article 179, § 2, 11/, alinéa 8, en projet, le fonds visé est alimenté par les contributions des producteurs de déchets. Ces contributions font en premier lieu l'objet de conventions conclues entre les producteurs concernés et l'ONDRAF. Dans l'hypothèse où une telle convention ne pourrait être conclue, l'article 179, § 2, 12/, alinéa 2, en projet, prévoit la possibilité pour le Roi d'imposer une contribution annuelle, sous réserve de la confirmation des dispositions concernées par le législateur.

Invité à préciser la nature de la contribution des producteurs de déchets, le délégué a répondu ce qui suit:

"Le fondement légal de l'obligation de payer supportée par les producteurs de déchets en vue d'alimenter le fonds à moyen terme reste le principe du pollueur-payeur.

À la différence des redevances qui sont versés dans le fonds à long terme, les montants destinés au fonds à moyen terme ne constitueront pas la contrepartie d'un service rendu par l'ONDRAF aux producteurs en vue d'assurer la gestion de leurs déchets. Il s'ensuit que la qualification de redevance n'est pas justifiée.

La contribution représente le montant dû par les producteurs de déchets en vue d'assurer le financement des conditions complémentaires à celles qui sont nécessaires à la gestion technique de leurs déchets, et qui sont indispensables pour assurer l'intégration du dépôt dans sa collectivité d'accueil. Il s'agit d'un mécanisme sui generis qui, dans la continuité des mécanismes de financement existants, prévoit une obligation de contribution supportée par les producteurs de déchets dans l'intérêt général".

Par ailleurs, sur la mission confiée au Roi par l'article 179, § 2, 12/, alinéas 1^{er} et 2, en projet, le délégué a donné les précisions suivantes:

.../...

"Conformément à la réglementation et à la pratique actuelle, le financement des activités de l'ONDRAF est réglé, en premier ressort, sur une base conventionnelle. Dans sa version actuelle, l'article 179, § 2, 12/, de la loi du 8 août 1980, permet au Roi de se substituer aux parties si celles-ci ne parviennent pas à un accord. Ce mécanisme a été établi en vue d'assurer la continuité des missions de l'ONDRAF, qui relèvent de l'intérêt public. Le Roi peut dès lors avoir recours à ce mécanisme en vue d'assurer le financement des missions techniques de l'ONDRAF, comme le transport, le conditionnement ou l'entreposage des déchets. L'article 4 du projet étend cette possibilité au financement des conditions socio-économiques. Ceci est justifié par la nécessité d'assurer la sécurité du financement des conditions socio-économiques, dont la réalisation est nécessaire pour l'intégration du site de dépôt et, partant, pour la réussite du projet technique. L'alinéa premier de l'article 5 en projet a donc un champ d'application plus large que le second alinéa".

Dès lors que la contribution visée n'est pas la contrepartie d'un service rendu par l'ONDRAF aux redevables, considérés individuellement, il doit être admis qu'il s'agit d'un impôt au sens des articles 170 à 172 de la Constitution.

La règle concernant la contribution visée doit respecter, par conséquent, le principe de légalité en matière fiscale, consacré à l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution. Cela signifie qu'il appartient au législateur, non seulement d'imposer l'assujettissement, mais également de déterminer l'assiette de l'impôt, la matière imposable, le taux d'imposition ou le tarif, et les exonérations ou réductions éventuelles.

Le principe de légalité s'oppose à ce que la contribution soit réglée dans une convention à conclure avec le redevable. L'article 179, § 2, 11/, alinéa 8, et 12/, alinéa 2, en projet, devra être remanié de telle manière que le mécanisme conventionnel prévu pour cette contribution soit omis.

En ce qui concerne la délégation de pouvoir au Roi (article 179, § 2, 12/, alinéas 1^{er} et 2, en projet), il convient de rappeler que, si le principe de légalité en matière fiscale n'exclut pas toute délégation, une délégation qui porte sur la détermination d'un ou de plusieurs éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Voir notamment Cour constitutionnelle, 21 février 2007, n/ 32/2007, B.6; Cour constitutionnelle, 17 octobre 2007, n/ 131/2007, B.3.

Toutefois, l'attribution au Roi du pouvoir d'établir les éléments essentiels d'un impôt n'est pas inconstitutionnelle dans tous les cas. Abstraction faite des cas dans lesquels pareille délégation de compétence peut être justifiée par la circonstance que la portée véritable d'une telle habilitation est limitée, par exemple parce qu'elle permet seulement de transposer en droit interne des obligations qui ne font que découler du droit international, il peut être admis que 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 d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général, il habilite le Roi à le faire, à condition que l'objet de cette habilitation soit déterminé explicitement et sans équivoque 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 ⁽⁵⁾. En l'absence de confirmation, les arrêtés adoptés doivent être réputés n'avoir jamais produit leurs effets ⁽⁶⁾.

Pour que la délégation au Roi puisse se concilier avec l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution, il faudra démontrer, dès lors, que le législateur se trouve dans l'impossibilité de régler lui-même les contributions, la durée de la procédure parlementaire ne permettant pas d'atteindre avec la promptitude voulue l'objectif d'intérêt général visé. Cette justification devrait alors figurer dans l'exposé des motifs. Sur la base des éléments du dossier, le Conseil d'État doit émettre une réserve sur ce point ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Voir notamment Cour constitutionnelle, 19 mai 2004, n/ 88/2004, B.7.2; Cour constitutionnelle, 21 septembre 2005, n/ 143/2005, B.3.2; Cour constitutionnelle, 14 décembre 2005, n/ 186/2005, B.7.2.

⁽⁶⁾ Cour constitutionnelle, 18 février 1998, n/ 18/98, B.9; Cour constitutionnelle, 1^{er} décembre 2004, n/ 195/2004, B.16.3. Voir aussi Cour constitutionnelle, 21 mars 2000, n/ 32/2000, B.7.7; Cour constitutionnelle, 30 avril 2003, n/ 53/2003, B.3.4.

⁽⁷⁾ La question se pose en effet de savoir si la justification requise pourra être donnée. Cela n'est pourtant pas exclu. Le fait que l'obligation de contribuer au fonds à moyen terme est soumise à l'accomplissement de deux conditions suspensives (article 179, § 2, 11/, alinéa 8, en projet) et le fait qu'il faut déterminer le moment auquel les producteurs de déchets doivent commencer à alimenter le fonds à moyen terme (article 179, § 2, 11/, alinéa 10, en projet) sont des éléments éventuels pouvant être invoqués à l'appui de la nécessité de fixer des règles par arrêté royal.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre, président,
	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. CLEMENT,	conseiller d'État,
	M. RIGAUX,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M GOOSSENS

M. VAN DAMME