



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.963/3
van 27 september 2022

avis 71.963/3
du 27 septembre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende wijziging 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'

un avant-projet de loi 'portant
modification 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'

Op 18 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 1 september 2022,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspuitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 september 2022.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Le 18 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 1^{er} septembre 2022 *, sur un avant-projet de loi 'portant modification 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'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 20 septembre 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 septembre 2022.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de wijziging van de regeling betreffende de heffingen in 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’.

De ontworpen artikelen 30bis/1, § 3, vijfde lid, en 30bis/4, eerste lid, tiende lijn, van de wet van 15 april 1994 voorzien in een nieuwe jaarlijkse heffing ten bedrage van 800.000 euro, voor de vergunde installaties voor berging van radioactief afval aan de oppervlakte. De heffing voor het jaar waarin de betrokken vergunning wordt afgeleverd, is pro rata verschuldigd voor het deel van het jaar dat nog niet is verlopen (ontworpen artikel 30bis/1, § 3, zevende lid, van dezelfde wet).²

Voorts bevat het voorontwerp een delegatie aan de Koning om heffingen te bepalen voor nieuwe types vergunde inrichtingen waarvoor nog niet in een jaarlijkse heffing is voorzien in artikel 30bis/4, van de wet van 15 april 1994, bij besluiten vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en te bekrachtigen bij wet binnen het jaar (ontworpen artikel 30bis/1, § 3, zesde lid, van de wet van 15 april 1994).

Ten slotte voorziet het voorontwerp in de jaarlijkse indexering met drie procent van de bedragen van de heffingen bedoeld in de artikelen 30bis/1, § 3, eerste lid, en artikel 30bis/4, eerste lid, van de wet van 15 april 1994 (ontworpen artikel 30bis/1, § 3, vierde lid, en 30bis/4, tweede lid, van dezelfde wet).

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

² De heffing die wordt geregeld in het huidige artikel 30bis/1, § 3, van de wet van 15 april 1994, betreft specifiek de Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen (NIRAS). Dat is niet het geval voor de heffing in het ontworpen artikel 30bis/4, eerste lid, tiende lijn, van dezelfde wet, die in het algemeen geldt voor “houders van vergunningen en erkenningen en geregistreerden” van “[i]ninstallaties voor berging van radioactief afval aan de oppervlakte in exploitatie”. NIRAS blijkt wel een vergunning te hebben aangevraagd voor een dergelijk berging in Dessel (<https://fanc.fgov.be/nl/oppervlakteberging-dessel>).

ALGEMENE OPMERKING

3. Nog afgezien van het gegeven dat hoofdstuk 1 van het voorontwerp (“Algemene bepalingen”) slechts één algemene bepaling bevat, is het niet zinvol om een voorontwerp met slechts twee wijzigingsbepalingen van dezelfde wet in te delen in hoofdstukken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4.1. Het ontworpen artikel 30*bis*/1, § 3, zesde lid, van de wet van 15 april 1994 bevat een delegatie aan de Koning om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en te bekrachtigen bij wet binnen het jaar, jaarlijkse heffingen op te leggen voor nieuwe types vergunde inrichtingen waarvoor nog niet in een jaarlijkse heffing is voorzien in artikel 30*bis*/4, van de wet van 15 april 1994. De bestaande delegatie in het huidige artikel 30*bis*/1, § 3, vierde lid, van dezelfde wet, bevat een gelijkaardige bepaling, die evenwel beperkt is tot heffingen voor bergingsinstallaties voor radioactief afval.

Blijkens de memorie van toelichting, waarin wordt verwezen naar het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 170, § 1, van de Grondwet, wordt ervan uitgegaan dat zowel de ontworpen heffing als de met de ontworpen delegatie beoogde heffingen beschouwd moeten worden als belastingen en dus niet als retributies. De omstandigheid dat met die heffingen inspecties en andere activiteiten van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (hierna: FANC) worden bekostigd, doet geen afbreuk aan die vaststelling, nu niet of alleszins niet voldoende blijkt dat die heffingen een vergoeding vormen voor een dienst die de overheid levert ten voordele van de bijdrageplichtigen, individueel beschouwd.³⁻⁴

4.2. Ook al kan uit de memorie van toelichting worden afgeleid dat het de bedoeling is om op grond van die bepaling heffingen vast te leggen voor oppervlaktebergingen na het plaatsen van de afdekking, voor de fase betreffende de institutionele controle tot opheffing van de vergunning, alsook voor een vergunde diepe berging, toch is de ontworpen delegatie aanzienlijk ruimer geformuleerd, aangezien ze op eender welke vergunde inrichting kan slaan en niet enkel op heffingen naar aanleiding van vergunningen die specifiek verband houden met de berging van radioactief afval.

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, vloeit uit het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet, voort dat de wetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de

³ Zie in dat verband overigens ook GwH 15 januari 2009, nr. 6/2009, B.5.1 tot B.5.4.

⁴ De omstandigheid dat de opbrengst van de heffingen rechtstreeks worden toegewezen aan het FANC en dat het dus lijkt te gaan om zogenaamde retributie-belastingen, namelijk een “heffing waartegenover geen enkele geïndividualiseerde tegenprestatie staat en waarvan de opbrengst toekomt aan een andere dan de in artikel [170] G.W. genoemde instanties” (B. PEETERS, “De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet”, RW 1987-88, (241) 244), doet evenmin afbreuk aan die vaststelling.

eventuele belastingvrijstellingen. Daaruit volgt dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting, in beginsel ongrondwettig is.

De voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat ze de wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.⁵ Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen.⁶

Een delegatie op dit vlak aan de Koning mits bekrachtiging door de wetgever⁷ is slechts mogelijk wanneer de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om de essentiële elementen van de belasting zelf vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet in staat zou stellen om met de vereiste spoed op te treden om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.⁸ Dit veronderstelt dat op basis van concrete omstandigheden kan worden aangetoond dat de wetgever niet tijdig kan handelen.⁹

4.3. In de memorie van toelichting wordt ter zake het volgende uiteengezet:

“Een uitzonderlijke omstandigheid, die de toekenning van bijzondere machten aan de Koning verantwoordt, wordt aanvaard indien het financiële evenwicht, zonder de toekenning van die bijzondere machten aan de Koning, geen verder uitstel voor het nemen van maatregelen meer zou toelaten. Dit is in casu het geval. Aan de Koning kan derhalve de bevoegdheid worden verleend om heffingen ten bate van het FANC op te leggen omdat zonder deze machtiging aan de Koning het financiële evenwicht van het FANC ernstig in het gedrang zou worden gebracht.

Deze redenering werd reeds in 2011 gevolgd.”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Deze machtiging aan de Koning werd in se reeds voorzien in een wet van 30/3/2011 tot wijziging van de wet van 15/4/1994. Deze redenering werd in 2011 gevolgd omdat de bedoelde heffing het werk van een aantal FTE dient te bekostigen. Indien deze heffing niet onmiddellijk kan worden vastgelegd, dan bestaat het risico dat een aantal resources niet kunnen aangehouden worden zodat het nodige toezicht en controle niet kan

⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie bijvoorbeeld GwH 20 november 2019, nr. 188/2019, B.15.2.

⁶ GwH 10 juli 2014, nr. 104/2014, B.6; GwH 23 februari 2017, nr. 30/2017, B.11.

⁷ Overigens voorziet de ontworpen bekrachtigingsregeling er ten onrechte niet in dat indien de beoogde koninklijke besluiten niet binnen het jaar (na hun uitvaardiging, hun bekendmaking of hun inwerkingtreding?) worden bekrachtigd, ze geacht worden geen uitwerking te hebben gehad.

⁸ Zie onder meer GwH 17 juli 2003, nr. 100/2003, B.11.1 en B.11.2; GwH 27 mei 2008, nr. 83/2008, B.5.2; GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.2; GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.4.2.

⁹ Adv.RvS 60.379/3 van 9 december 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 13 juli 2017 ‘tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, met het oog op het instellen van een wettelijk kader voor het Modular Offshore Grid’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2489/001, 32-33 (opmerking 5); adv.RvS 60.588/3 van 9 december 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2017 ‘tot invoering van een aftrek voor innovatie-inkomsten’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2235/001, 55-56 (opmerking 14).

worden uitgeoefend. Het FANC zou dan zijn wettelijke verplichtingen niet kunnen nakomen.”

4.4. De wetswijziging waarbij de huidige machtiging aan de Koning werd opgenomen in artikel 30bis/1, § 3, betreft niet de wet van 30 maart 2011,¹⁰ maar wel artikel 271 van de programmawet van 22 december 2008. Zoals reeds is uiteengezet in opmerking 4.1 is die machtiging beperkt tot heffingen voor bergingsinstallaties voor radioactief afval. De Raad van State heeft evenwel in zijn advies over het voorontwerp dat tot die laatste wetsbepaling heeft geleid, opgemerkt dat de memorie van toelichting geen enkel element bevat waaruit blijkt dat de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om de essentiële elementen van de belasting zelf vast te stellen en dat de Raad ook niet inziet waarom dit het geval zou zijn.¹¹ Deze opmerking werd niet gevolgd, waarbij in de memorie van toelichting werd voorgehouden dat “er geen enkele onderbreking mag plaatsvinden in de dekking van de kosten van de nucleaire controle en dit in het belang van de bevolking, de werknemers en het leefmilieu tegen de gevaren voortvloeiend uit ioniserende stralingen”.¹²

Blijkbaar ligt die onmogelijkheid van de wetgever om de essentiële elementen van een heffing vast te stellen alleszins niet voor wat betreft de nieuwe, bij artikel 30bis/4, eerste lid, tiende lijn, van de wet van 15 april 1994 uitgewerkte heffing. De Raad van State ziet niet in waarom die onmogelijkheid wel voorhanden zou zijn wat betreft de in de memorie van toelichting aangekondigde heffingen. Indien mag worden aangenomen dat de berging van radioactief afval een proces is dat zorgvuldig moet worden gepland en voorbereid, lijkt het uiterst onwaarschijnlijk dat de wetgever zelf niet tijdig kan voorzien in heffingen ter financiering van het FANC voor het toezicht en de controle op die bergingsoperaties. Het volstaat alleszins niet om louter in algemene bewoordingen te verwijzen naar “het risico dat een aantal resources niet kunnen aangehouden worden”. Ook door middel van een wetgevend optreden kunnen op relatief snelle wijze de vereiste aanpassingen worden doorgevoerd.¹³

4.5. De conclusie is dan ook dat de ontworpen machtiging aan de Koning moet worden weggelaten en dat de wetgever zelf tijdig de beoogde heffingen moet invoeren door nieuwe wijzigingen van de wet van 15 april 1994.

*

¹⁰ Wet van 30 maart 2011 ‘tot wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortvloeiende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en tot wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’.

¹¹ Adv.RvS 45.443/1/2/3/4 van 13 en 17 november 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 22 december 2008, *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 52-1607/001, 328.

¹² *Ibid.*, 165.

¹³ Adv.RvS 57.455/1-2-3-4 van 5 mei 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 10 augustus 2015, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-1125/001, 179; adv.RvS 58.332/1/3/VR van 4 december 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 december 2015 ‘houdende maatregelen inzake versterking van jobcreatie en koopkracht’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1520/001, 163-164.

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 DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier le régime des taxes inscrit dans 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'.

Les articles 30bis/1, § 3, alinéa 5, et 30bis/4, alinéa 1^{er}, dixième ligne, en projet, de la loi du 15 avril 1994 prévoient une nouvelle taxe annuelle d'un montant de 800.000 euros pour les installations autorisées de mise en dépôt définitif en surface des déchets radioactifs. La taxe due pour l'année au cours de laquelle l'autorisation concernée est délivrée, est à acquitter au pro rata pour la partie de l'année qui n'est pas encore écoulée (article 30bis/1, § 3, alinéa 7, en projet, de la même loi) ².

En outre, l'avant-projet contient une délégation au Roi lui permettant de déterminer, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres et confirmés par la loi dans l'année, des taxes pour de nouveaux types d'établissements autorisés pour lesquels l'article 30bis/4 de la loi du 15 avril 1994 ne prévoit pas encore de taxe annuelle (article 30bis/1, § 3, alinéa 6, en projet, de la loi du 15 avril 1994).

Enfin, l'avant-projet prévoit d'indexer chaque année de trois pour cent les montants des taxes visés aux articles 30bis/1, § 3, alinéa 1^{er}, et 30bis/4, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 avril 1994 (articles 30bis/1, § 3, alinéa 4, et 30bis/4, alinéa 2, en projet, de la même loi).

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Indépendamment du fait que le chapitre 1^{er} de l'avant-projet (« Dispositions générales ») ne comporte qu'une disposition générale, il n'est pas judicieux de subdiviser un avant-projet, qui ne contient que deux dispositions modificatives de la même loi, en chapitres.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² La taxe réglée à l'article 30bis/1, § 3, actuel, de la loi du 15 avril 1994 concerne spécifiquement l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF). Il n'en va pas de même de la taxe prévue à l'article 30bis/4, alinéa 1^{er}, dixième ligne, en projet, de la même loi, qui s'applique d'une manière générale aux « détenteurs des autorisations et agréments et des personnes enregistrées » d'« [i]nstallations de mise en dépôt définitif en surface des déchets radioactifs en exploitation ». L'ONDRAF semble toutefois avoir demandé une autorisation pour pareille mise en dépôt définitif à Dessel (<https://afcn.fgov.be/fr/stockage-en-surface-dessel>).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4.1. L'article 30bis/1, § 3, alinéa 6, en projet, de la loi du 15 avril 1994 contient une délégation au Roi lui permettant, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et confirmé par la loi dans l'année, d'imposer de nouvelles taxes pour de nouveaux types d'établissements autorisés pour lesquels l'article 30bis/4 de la loi du 15 avril 1994 ne prévoit pas encore de taxe annuelle. La délégation existante prévue à l'article 30bis/1, § 3, alinéa 4, actuel, de la même loi contient une disposition similaire, qui est toutefois limitée aux taxes pour les installations de stockage de déchets radioactifs.

L'exposé des motifs, qui fait référence au principe de légalité inscrit à l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution, considère que tant la taxe en projet que les taxes visées par la délégation en projet doivent être qualifiées d'impôts, et donc pas de redevances. La circonstance que des inspections et autres activités de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (ci-après : l'AFCN) sont financées par ces taxes ne change rien à cette constatation, dès lors qu'il n'apparaît pas, ou en tout cas pas suffisamment, que ces taxes constituent la rémunération d'un service rendu par l'autorité au profit de redevables considérés individuellement³⁻⁴.

4.2. Même s'il peut se déduire de l'exposé des motifs que l'intention est de déterminer, en vertu de cette disposition, des taxes pour les dépôts définitifs en surface après le placement de la couverture, pour la phase de contrôle institutionnel préalable à la levée de l'autorisation, ainsi que pour le dépôt en profondeur autorisé, la délégation en projet n'en est pas moins formulée de manière considérablement plus étendue, dès lors qu'elle peut porter sur n'importe quel établissement autorisé et pas seulement sur des taxes consécutives à des autorisations liées spécifiquement au stockage de déchets radioactifs.

Comme le précise l'exposé des motifs, il résulte du principe de légalité en matière fiscale, consacré par les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution, que le législateur doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt des contribuables, tels que la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt. Il s'ensuit que toute délégation relative à la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est en principe inconstitutionnelle.

Toutefois, les dispositions constitutionnelles précitées ne vont pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption. L'attribution d'une compétence à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures

³ Voir par ailleurs à ce sujet également C.C., 15 janvier 2009, n° 6/2009, B.5.1 à B.5.4.

⁴ La circonstance que le produit des taxes est directement affecté à l'AFCN et qu'il semble donc s'agir de « rétributions-impôts », à savoir un « prélèvement qui ne donne lieu à aucune contrepartie individuelle et dont le produit revient à une instance autre que celles qui sont citées à l'article [170] de la Constitution » (B. PEETERS, « De begripen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet », RW, 1987-88, (241) 244), ne change rien non plus à cette constatation.

dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur ⁵. Font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt ⁶.

Une délégation faite en la matière au Roi, moyennant confirmation par le législateur ⁷, n'est possible que lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même les éléments essentiels de l'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 ⁸. Ceci implique qu'il peut être démontré, sur la base de circonstances concrètes, que le législateur n'est pas en mesure d'intervenir à temps ⁹.

4.3. À cet égard, l'exposé des motifs indique ce qui suit :

« Des circonstances exceptionnelles, qui justifient l'octroi de pouvoirs spéciaux au Roi, est acceptée (lire : sont acceptées) si l'équilibre financier ne tolère plus, sans l'octroi de ces pouvoirs spéciaux au Roi, que la prise de mesures soit davantage différée. C'est le cas en l'occurrence. Le Roi peut donc être habilité à imposer des taxes au profit de l'AFCN parce que, sans cette habilitation, l'équilibre financier de l'AFCN s'en trouverait sérieusement compromis.

Ce raisonnement avait déjà été suivi en 2011 ».

Le délégué a encore ajouté ce qui suit :

« Deze machtiging aan de Koning werd in se reeds voorzien in een wet van 30/3/2011 tot wijziging van de wet van 15/4/1994. Deze redenering werd in 2011 gevolgd omdat de bedoelde heffing het werk van een aantal FTE dient te bekostigen. Indien deze heffing niet onmiddellijk kan worden vastgelegd, dan bestaat het risico dat een aantal resources niet kunnen aangehouden worden zodat het nodige toezicht en controle niet kan worden uitgeoefend. Het FANC zou dan zijn wettelijke verplichtingen niet kunnen nakomen ».

4.4. La modification législative qui a inséré l'habilitation au Roi actuelle dans l'article 30bis/1, § 3, ne concerne pas la loi du 30 mars 2011 ¹⁰, mais bien l'article 271 de la loi-programme du 22 décembre 2008. Ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'observation 4.1, cette

⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir, par exemple, C.C., 20 novembre 2019, n° 188/2019, B.15.2.

⁶ C.C., 10 juillet 2014, n° 104/2014, B.6; C.C., 23 février 2017, n° 30/2017, B.11.

⁷ Au demeurant, le régime de confirmation en projet ne prévoit pas, à tort, que si les arrêtés royaux envisagés ne sont pas confirmés dans l'année (après leur adoption, leur publication ou leur entrée en vigueur?), ils sont réputés ne pas avoir produit d'effets.

⁸ Voir notamment C.C., 17 juillet 2003, n° 100/2003, B. 11.1 et B.11.2; C.C., 27 mai 2008, n° 83/2008, B.5.2; C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.6.2; C.C., 7 juillet 2016, n° 107/2016, B.4.2.

⁹ Avis C.E. 60.379/3 du 9 décembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 13 juillet 2017 'modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, en vue d'établir un cadre légal pour le Modular Offshore Grid', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2489/001, pp. 32-33 (observation 5); avis C.E. 60.588/3 du 9 décembre 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2017 'portant introduction d'une déduction pour revenus d'innovation', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2235/001, pp. 55-56 (observation 14).

¹⁰ Loi du 30 mars 2011 'modifiant 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 modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité'.

habilitation est limitée aux taxes pour les installations de stockage de déchets radioactifs. Toutefois, dans son avis sur l'avant-projet qui a donné lieu à cette dernière disposition législative, le Conseil d'État a observé que l'exposé des motifs ne contient aucun élément qui indiquerait que le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même les éléments essentiels de l'impôt et que le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus de motifs pour lesquels il en serait ainsi ¹¹. Cette observation n'a pas été suivie, l'exposé des motifs soutenant que « la couverture des coûts du contrôle nucléaire ne peut souffrir aucune interruption dans l'intérêt de la population, des travailleurs et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants » ¹².

De toute évidence, cette impossibilité du législateur d'établir les éléments essentiels d'une taxe ne concerne en tout état de cause pas la nouvelle taxe prévue à l'article 30bis/4, alinéa 1^{er}, dixième ligne, de la loi du 15 avril 1994. Le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi cette impossibilité existerait effectivement en ce qui concerne les taxes annoncées dans l'exposé des motifs. S'il peut être admis que le stockage de déchets radioactifs est un processus qui doit être minutieusement planifié et préparé, il paraît extrêmement improbable que le législateur lui-même ne puisse prévoir en temps utile des taxes destinées au financement de l'AFCN pour la surveillance et le contrôle de ces opérations de stockage. Il ne suffit en tout cas pas de faire référence en termes très généraux au « risico dat een aantal resources niet kunnen aangehouden worden ». Une intervention législative peut également permettre d'effectuer les adaptations requises relativement vite ¹³.

4.5. Force est dès lors d'en conclure que l'habilitation au Roi en projet doit être omise et que le législateur doit lui-même instaurer en temps utile les taxes envisagées par de nouvelles modifications de la loi du 15 avril 1994.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹¹ Avis C.E. 45.443/1/2/3/4 des 13 et 17 novembre 2008 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 22 décembre 2008, *Doc. Parl.*, Chambre, 2007-08, n° 52-1607/001, p. 328.

¹² *Ibid.*, p. 165.

¹³ Avis C.E. 57.455/1/2/3/4 du 5 mai 2015 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 10 août 2015, *Doc. Parl.*, Chambre, 2014-15, n° 54-1125/001, p. 179; avis C.E. 58.332/1/3/VR du 4 décembre 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 26 décembre 2015 'relative aux mesures concernant le renforcement de la création d'emplois et du pouvoir d'achat', *Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1520/001, pp. 163-164.