

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 9 juin 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "instaurant une cotisation sur l'énergie en vue de sauvegarder la compétitivité et l'emploi", a donné le 15 juin 1993 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 juni 1993 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot instelling van een bijdrage op de energie met het oog op het behoud van de concurrentiekracht en van de werkgelegenheid", heeft op 15 juni 1993 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"Le présent projet (doit) entrer en vigueur le 2 août 1993".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.

1. Les dispositions en projet auront une incidence sur les recettes de l'Etat.

En vertu de l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, sont soumis à l'accord du Ministre du Budget les avant-projets de loi qui sont de nature à influencer les recettes. De plus, en vue d'éclairer le Ministre du Budget, l'inspecteur des finances doit avoir donné un avis. Selon les informations transmises au Conseil

.../...

d'Etat, cet avis n'a pas été demandé, au motif que l'Inspection des finances n'est pas habilitée à formuler des avis ex post, sur des décisions gouvernementales, son rôle étant de conseiller préalablement les autorités en vue d'une décision.

Il appartient au Gouvernement d'organiser le processus de prise de décision de telle façon que la chronologie des consultations soit respectée, même s'il y a urgence. En effet, l'arrêté royal du 5 octobre 1961 est applicable même en ces cas (1).

En l'absence d'avis de l'Inspection des finances, le Conseil d'Etat ne peut que renvoyer au rapport du Comité d'avis chargé des questions européennes, sur la proposition de directive du Conseil des Communautés européennes instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie (2), où sont étudiés, notamment, l'opportunité du recours à l'instrument fiscal en ce domaine et son impact économique prévisible.

(1) Dans un rapport du 14 octobre 1992 relatant l'audition de M. Van de Walle, ancien chef de corps de l'Inspection des finances, fait au nom de la Commission sénatoriale des finances, il était déjà noté que "les contrôles existants sont insuffisants parce que l'Inspection des finances n'est pas associée dès le début aux initiatives nouvelles" (Doc. Sénat, 223, S.E. 1991-1992, p. 21). Force est de constater que l'Inspection des finances reste trop souvent tenue à l'écart de l'examen des avant-projets de loi qui intéressent tout spécialement sa compétence d'avis.

(2) Doc. Sénat 607, 1992-1993, n° 1, p. 87.

Le même rapport révèle par ailleurs qu'un membre du Comité d'avis a considéré que le choix de taxer les produits énergétiques dans leurs formes destinées à la consommation finale, conférerait à la perception de la taxe une complexité telle qu'elle engendrerait des frais administratifs considérables, tout en rendant pratiquement impossible un contrôle efficace permettant d'empêcher que l'on n'éluide la taxe (1).

Ces objections mériteraient d'être examinées avant l'adoption du projet de loi.

2. Selon le fonctionnaire délégué, la nouvelle cotisation sur l'énergie :

"ne porte en aucun cas préjudice à l'harmonisation des accises au niveau européen. Cette cotisation n'est pas, juridiquement, assimilée à un droit d'accise, même si elle est perçue selon les normes applicables en matière d'accise. Bien que concomitante, elle est tout à fait distincte de l'accise appliquée depuis le 1er janvier 1993 sur base des directives européennes. Ainsi, le taux d'accise sur le fuel domestique (gasoil de chauffage) reste fixé à 0 F (voir article 5, A.R. 19.12.92), étant entendu qu'une redevance de contrôle de 21 F l'hectolitre (article 56, loi du 28.12.92) a été établie en vertu de l'article 5, § 3, de la directive 92/82/CEE du Conseil du 19.12.92. Cette redevance assimilée à un droit d'accise, est perçue indépendamment de la nouvelle cotisation de 34 F l'hectolitre). En outre, l'article 3, §§ 2 et 3 de la directive 92/12/CEE du 25.2.92 permet l'application de la nouvelle cotisation qui poursuit une finalité spécifique".

(1) Rapport précité, p. 60.

Toutefois, le Conseil supérieur des finances, dans son avis du 30 novembre 1992, s'est demandé si le caractère additionnel d'une taxe analogue à celle qu'instaure le projet, n'était pas contraire à l'objectif d'harmonisation des régimes fiscaux au sein de la Communauté européenne (1).

Dans le délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat ne peut que réserver la question.

3. L'arrêté de présentation du projet de loi fait défaut. Celui-ci doit être complété à cet égard.

EXAMEN DU TEXTE.

INTITULE.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu de remplacer les mots "de concurrentiekracht" par les mots "het concurrentievermogen".

DISPOSITIF.

Articles 1er et 7.

Le principe constitutionnel de la compétence exclusive du législateur en matière d'établissement de

(1) Rapport du Comité d'avis, déjà cité, pp. 74 et 75.

l'impôt au profit de l'Etat, inscrit à l'article 110, § 1er, de la Constitution, ne signifie pas que le législateur doive prendre lui-même toutes les dispositions relatives à semblable impôt : il suffit - mais il faut - que le législateur institue l'impôt, détermine son assiette et en fixe le taux, ainsi que les cas d'exonération (Constitution, article 112); pour le surplus, il peut, conformément à l'article 67 ou à l'article 78 de la Constitution, laisser ou attribuer au Roi le soin de prendre des dispositions réglementaires tendant à assurer l'exécution de la loi (1). En ce dernier cas, pour éviter que le pouvoir exécutif puisse influencer le montant de la dette fiscale, il convient que la disposition légale attributive de pouvoir fixe de façon précise les limites dans lesquelles ce pouvoir pourra être exercé.

C'est pourquoi, il convient d'éviter dans le dispositif de la loi toute référence, fût-elle implicite, à des concepts définis par des textes de valeur infralégislative, si ces concepts concourent à la détermination de l'impôt.

Invité à justifier les dérogations apportées à ce principe par les articles 1er et 7 du projet, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

(1) C'est ce que le Conseil d'Etat a souligné dans plusieurs de ses avis, par exemple, l'avis sur le projet devenu la loi du 20 novembre 1962 portant réforme des impôts sur les revenus (doc. parl., Chambre, session 1961-1962, n° 264/1, pp. 124-125; Pasin., 1962, pp. 1360-1361) et l'avis sur le projet devenu la loi du 25 juin 1973 qui modifie, sur plusieurs points, le Code des impôts sur les revenus (doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 521/1, pp. 41 à 45; Pasin., 1973, pp. 637-640).

"Les auteurs du projet auraient souhaité pouvoir donner dans la loi, une définition concise des différents types de tarifs qui y sont évoqués en ce qui concerne l'électricité et le gaz naturel.

Or, après concertation avec les administrations et les secteurs concernés, il s'avère qu'il n'existe aucune définition précise ni dans des textes légaux ni dans les documents des distributeurs. Les barémisations en usage dans ces secteurs s'inspirent de préoccupations pragmatiques et s'appuient sur certaines données relatives aux caractéristiques de prélèvements de gaz ou d'électricité par les consommateurs.

Il n'y avait d'autre issue que de s'en référer aux tarifs faisant l'objet de recommandations du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz, auxquelles ont souscrit tous les distributeurs, ... ce comité ayant été reconnu comme "organisme d'utilité publique autonome" par l'arrêté royal n° 147 du 30.12.82 (Moniteur belge, 19.1.83) et créé comme tel par une convention signée le 27.4.83, laquelle a été approuvée par le Comité ministériel de coordination économique et sociale en date du 5 mai 1983.

En matière d'électricité, les tarifs - tels les tarifs sociaux spécifiques - sont homologués par arrêté ministériel.

Quant aux exonérations visées à l'article 7, celles-ci sont formellement limitées :

- 1° à celles fixées par les dispositions concernant les droits d'accise sur les huiles minérales (voir articles 6 et 13 de l'arrêté royal du 29.12.92 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur les huiles minérales - Moniteur belge, 31.12.92 - 3ème édition);
- 2° aux tarifs sociaux spécifiques tels qu'ils sont définis par le Comité de contrôle de l'électricité et du gaz. Ces tarifs sont homologués par arrêté ministériel en ce qui concerne la distribution d'électricité (voir l'arrêté ministériel du 3 février 1987 modifiant l'arrêté ministériel du 16 mai 1977 dérogeant aux dispositions de l'arrêté ministériel du 5 novembre 1955 portant réglementation des prix de l'énergie électrique en basse tension et homologuant des tarifs généraux comprenant un terme fixe - Moniteur belge, 18.2.87).

.../...

Ces exonérations ne devront en aucun cas emporter d'autres mesures réglementaires".

Ces explications de fait ne sont pas de nature à justifier la dérogation au principe constitutionnel suivant lequel le législateur institue l'impôt, détermine son assiette et en fixe le taux, ainsi que les cas d'exonération.

De plus, les mots "ou en vertu de", figurant à l'article 7 du projet, impliquent une attribution de pouvoir dont les limites devraient être déterminées, notamment, par l'exposé de la ratio legis des exonérations juridiquement admissibles.

Article 3.

Ainsi que cela a déjà été rappelé, en vertu des articles 110 et 25, alinéa 2, de la Constitution, le pouvoir de fixer l'impôt ou de le modérer ne peut être attribué au pouvoir exécutif; partant, dans la rigueur des principes, l'attribution de compétence prévue à l'article 3, alinéa 1er, ne peut s'autoriser des articles 67 ou 78 de la Constitution.

Le correctif imaginé par les auteurs du projet, à savoir la confirmation législative des arrêtés royaux, s'inspire de la pratique déjà suivie en ce qui concerne certains impôts indirects, comme l'indique l'exposé des motifs. Le procédé n'est cependant juridiquement admissible que dans les cas où le risque de spéculation ou de fuite de

.../...

la matière imposable est avéré, nécessitant une intervention rapide de l'autorité fiscale.

Selon le fonctionnaire délégué,

"Le Gouvernement a jugé souhaitable d'inclure cet article afin de permettre, par voie d'arrêté royal, une adaptation rapide des taux de la cotisation sur l'énergie, en fonction notamment de l'évolution de la conjoncture économique. Comme en matière d'accise, dans l'hypothèse d'une hausse de taux, une réaction urgente du Gouvernement peut s'imposer en vue d'éviter par exemple une anticipation d'achat de carburant et de certains combustibles, entraînant l'érosion de la matière imposable et partant une diminution sensible des recettes escomptées.

Les arguments qui sous-tendent l'article 13 de la loi générale sur les douanes et accises valent donc, mutatis mutandis, pour la cotisation visée en l'espèce".

Si le législateur considère que de tels risques sont établis, et qu'ils doivent être combattus, alors que le Comité d'avis suggère que les augmentations de tarif soient annoncées clairement et en temps utile pour permettre aux intéressés de prendre les mesures adéquates en prévision de celles-ci ("announcement effect") (1), le texte en projet devrait être complété afin d'assortir d'une sanction juridique efficace, le manquement à l'obligation faite au Gouvernement de saisir les Chambres législatives, d'un projet de loi de confirmation.

(1) Rapport précité, p. 79.

En effet, en cas de retard important, les Chambres législatives ne pourraient plus exercer pleinement leur mission (voyez par exemple Doc. Chambre 609, 1988-1989, n° 1, p. 143; Doc. Chambre 975, 1989-1990, n° 2, p. 214). C'est pourquoi, pour garantir pleinement le fonctionnement et la constitutionnalité du système, il devrait être prévu que les arrêtés royaux seraient de plein droit rapportés, c'est-à-dire perdraient ex tunc tous leurs effets, si le projet de loi de confirmation n'était pas déposé dans un délai déterminé. La loi de confirmation serait assortie d'un effet rétroactif, de manière à couvrir l'exécution qui aurait été donnée aux mesures arrêtées provisoirement par le Roi (avis du Conseil d'Etat du 2 février 1987, Doc. Chambre 864, 1986-1987, n° 1).

De plus, l'alinéa 2 de l'article 3 devrait être revu car tel qu'il est rédigé, il paraît attribuer au Roi des pouvoirs plus larges que ceux déterminés dans l'exposé des motifs, à savoir faire confirmer par le Parlement des modifications de taux.

Article 5.

L'article accorde au Ministre de Finances un pouvoir réglementaire.

Selon l'article 67 de la Constitution, le pouvoir d'exécuter les lois appartient au Roi. C'est au Roi et non au législateur à accorder une délégation au Ministre pour prendre des mesures de détail.

.../...

Il y a lieu de remplacer les mots "le Ministre des Finances" par les mots "le Roi".

Les mêmes observations valent pour les articles 6, 8 et 12.

Article 9.

Les "moyens" et "compétences" visés par le projet peuvent être synthétisés comme suit, selon les explications fournies par le fonctionnaire délégué (les articles cités se réfèrent à la loi générale sur les douanes et accises) :

- "- Article 70-11, § 2 : vérification de la déclaration en cas d'importation.
- Article 70-17 : les résultats de la vérification servent de base pour le calcul des droits d'accise en cas d'importation.
- Article 141 : acquittement des droits d'accise en cas d'importation.
- Article 143, § 2 : recouvrement.
- Article 158 : vérification en détail des marchandises d'accise.
- Article 182 : visite des moyens de transport.
- Articles 193 et suivants : visites et perquisitions.
- Article 203 : contrôles documentaires à l'importation.
- Article 205 : contrôles comptables des négociants en produits d'accise.
- Article 206 : prélèvement d'échantillons.

.../...

- Article 207 : communication des documents comptables par les négociants en produits d'accise.
- Article 210 : fourniture obligatoire, sur demandes de renseignements par les services administratifs de l'Etat, des provinces et des communes, etc.
- Article 267 : procès-verbal.
- Articles 281 et suivants : poursuites judiciaires.
- Article 313 : exécution forcée, privilège, hypothèque légale.

Quant aux dispositions légales spécifiques concernant les accises, on vise spécialement la nouvelle réglementation établie par l'arrêté royal du 29 décembre 1992 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise qui impose notamment pour certains opérateurs économiques, la constitution d'un cautionnement, la tenue d'une comptabilité, etc..."

Article 10.

Selon le fonctionnaire délégué,

"Cet article s'inspire de l'article 11 des dispositions légales relatives au régime d'accise des huiles minérales coordonnées le 20 novembre 1963 (M.B., 19.12.63), lequel a également conditionné la rédaction de l'article 15 de l'arrêté royal du 29 décembre 1992 sur les huiles minérales. Ces dispositions excluent toute mesure à caractère réglementaire. Elles n'ont jamais fait l'objet d'une interprétation divergente".

.../...

Tel qu'il est rédigé, l'article 10 implique l'exercice d'un pouvoir réglementaire. Il appelle donc les mêmes observations que celles qui ont été formulées à propos de l'article 5.

Article 14.

Le fonctionnaire délégué explique que cet article - qu'il qualifie de sauvegarde - permet de s'appuyer sur certaines dispositions de la loi générale sur les douanes et accises dans la mesure où celles-ci ne seraient pas visées par l'article 9. Tel est le cas notamment pour le délai de restitution des droits d'accise et le calcul des intérêts de retard (articles 143, § 3, et 311 des lois coordonnées sur les douanes et accises).

L'article, qui est rédigé en des termes très larges, ne satisfait pas aux exigences de la sécurité juridique. Pour garantir celle-ci, il convient de viser les articles de la loi qui sont applicables en la matière.

Article 15.

Le choix de la date de l'entrée en vigueur - le 2 août 1993 - paraissant de nature à susciter des difficultés, le fonctionnaire délégué a expliqué ce qui suit :

"La date du lundi 2 août a été choisie par l'administration pour des raisons d'opportunité sur le plan pratique (dépôt de déclarations hebdomadaires en matière d'huiles minérales).

.../...

Toutefois, compte tenu du type de facturation en usage dans le secteur du gaz et de l'électricité (par moi complet), on ne verrait aucun inconvénient majeur à fixer la date d'entrée en vigueur au 1er août 1993 de façon à éviter toute ambiguïté quant à l'applicabilité de la cotisation.

A titre transitoire, la cotisation sur les livraisons de gaz et d'électricité ne sera appliquée que lors du premier décompte annuel définitif qui sera établi dans le chef des abonnés à partir du 1er août 1993, la cotisation portée en compte étant calculée, prorata temporis, depuis le 1er août 1993, dans la mesure où le décompte définitif vise une période de fourniture postérieure à cette date.

A dater de la première facture définitive, postérieure au 1er août 1993, les décomptes intermédiaires seront soumis à la cotisation".

Ces mesures transitoires pourront être réglées par voie d'arrêté royal, en application de l'article 6 adapté au présent avis.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"Le présent projet de loi (doit) entrer en vigueur le 2 août 1993".

*

Gelet op de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, moet hij zich bepalen tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. De ontworpen bepalingen zullen invloed hebben op de ontvangsten van de Staat.

Krachtens artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole worden de voorontwerpen van wetten die de ontvangsten kunnen beïnvloeden aan de Minister van Begroting voor akkoord voorgelegd. Bovendien moet de inspecteur van Financiën advies hebben uitgebracht om de Minister van Begroting te informeren. Volgens de informatie die aan de

.../...

Raad van State is verschaft, is dat advies niet gevraagd, op de grond dat de Inspectie van Financiën niet bevoegd is om achteraf adviezen uit te brengen over regeringsbeslissingen, omdat haar taak erin bestaat de overheid vooraf advies te geven met het oog op een beslissing.

De Regering behoort het verloop van de besluitvorming derwijze te organiseren dat de chronologische volgorde van de raadplegingen in acht wordt genomen, zelfs als er spoed bij is. Zelfs in die gevallen is het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 immers van toepassing (1).

Nu er geen advies van de Inspectie van Financiën voorhanden is, kan de Raad van State alleen verwijzen naar het verslag van het adviescomité voor Europese aangelegenheden omtrent het voorstel voor een richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen tot invoering van een heffing op de uitstoot van kooldioxyde en op het gebruik van energie (2), waarin onder meer de opportuniteit van het gebruik van het belastinginstrument ter zake en de waarschijnlijke economische invloed ervan worden onderzocht.

(1) In een verslag d.d. 14 oktober 1992 over de hoorzitting met de heer Van de Walle, gewezen korpschef van de Inspectie van Financiën, uitgebracht namens de senaatscommissie voor de Financiën, was reeds opgemerkt dat "de bestaande controles onvoldoende (zijn) omdat de Inspectie van Financiën niet in het begin betrokken is bij de nieuwe initiatieven" (Gedr. St., Senaat, 223, B.Z. 1991-1992, blz. 21). We moeten dan ook vaststellen dat de Inspectie van Financiën al te vaak buiten het onderzoek van de voorontwerpen van wet wordt gehouden die meer in het bijzonder onder haar adviesbevoegdheid vallen.

(2) Gedr. St., Senaat, 607, 1992-1993, nr. 1, blz. 87.

Uit datzelfde verslag blijkt overigens dat een lid van het adviescomité geoordeeld heeft dat de keuze om de energieprodukten te belasten in de vormen bestemd voor eindgebruik de inning van de belasting zo ingewikkeld maakt dat de daarmee verbonden administratiekosten torenhoog zullen oplopen, terwijl ook een efficiënte controle om ontduiking van de belasting te voorkomen, zo goed als onmogelijk zal zijn (1).

Het zou goed zijn die bezwaren te onderzoeken vooraleer het ontwerp van wet wordt goedgekeurd.

2. De gemachtigde ambtenaar zegt het volgende :

"(la nouvelle cotisation sur l'énergie) ne porte en aucun cas préjudice à l'harmonisation des accises au niveau européen. Cette cotisation n'est pas, juridiquement, assimilée à un droit d'accise, même si elle est perçue selon les normes applicables en matière d'accise. Bien que concomitante, elle est tout à fait distincte de l'accise appliquée depuis le 1er janvier 1993 sur base des directives européennes. Ainsi, le taux d'accise sur le fuel domestique (gasoil de chauffage) reste fixé à 0 F (voir article 5, A.R. 19.12.92), étant entendu qu'une redevance de contrôle de 21 F l'hectolitre (article 56, loi du 28.12.92) a été établie en vertu de l'article 5, § 3, de la directive 92/82/CEE du Conseil du 19.12.92. Cette redevance assimilée à un droit d'accise, est perçue indépendamment de la nouvelle cotisation de 34 F l'hectolitre). En outre, l'article 3, §§ 2 et 3 de la directive 92/12/CEE du 25.2.92 permet l'application de la nouvelle cotisation qui poursuit une finalité spécifique".

(1) Voormeld verslag, blz. 60.

De Hoge Raad van Financiën heeft zich in zijn advies d.d. 30 november 1992 echter afgevraagd of de additionaliteit van een heffing die vergelijkbaar is met de bij het ontwerp ingestelde heffing niet ingaat tegen de doelstelling om de belastingstelsels binnen de Europese Gemeenschap op elkaar af te stemmen (1).

Gelet op de termijn die de Raad van State is toegemeten om advies te verstrekken, kan hij die kwestie voorlopig niet behandelen.

3. Het besluit tot indiening van het ontwerp van wet ontbreekt. Het ontwerp behoort dienaangaande te worden aangevuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

OPSCHRIFT.

In de Nederlandse tekst van het opschrift vervangen de woorden "de concurrentiekracht" door de woorden "het concurrentievermogen".

(1) Voormeld verslag van het Adviescomité, blz. 74 en 75.

BEPALEND GEDEELTE.Artikelen 1 en 7.

Het grondwettelijke beginsel volgens hetwelk alleen de wetgever bevoegd is om belastingen ten behoeve van de Staat in te voeren, vastgelegd bij artikel 110, § 1, van de Grondwet, betekent niet dat de wetgever zelf alle bepalingen betreffende een zodanige belasting moet vaststellen : de wetgever kan ermee volstaan - doch is er tevens toe verplicht - de belasting in te stellen, de grondslag ervan te bepalen en het belastingtarief vast te stellen, alsook de gevallen van vrijstelling (Grondwet, artikel 112); voor het overige kan hij het overeenkomstig artikel 67 of artikel 78 van de Grondwet aan de Koning overlaten of Hem de bevoegdheid opdragen om verordeningsbepalingen vast te stellen met het oog op de uitvoering van de wet (1). Teneinde te voorkomen dat de uitvoerende macht invloed zou uitoefenen op het bedrag van de belastingschuld, moet in dit laatste geval de wetsbepaling waarbij bevoegdheid wordt opgedragen nauwkeurig de grenzen vaststellen waarbinnen die bevoegdheid kan worden uitgeoefend.

Daarom ook moet in het dispositief van de wet iedere verwijzing, zelfs impliciet, naar begrippen worden

(1) De Raad van State heeft zulks in verscheidene van zijn adviezen beklemtoond, bijvoorbeeld in het advies betreffende het ontwerp dat de wet van 20 november 1962 houdende hervorming van de inkomstenbelastingen is geworden (Gedr. St. Kamer, zitting 1961-1962, nr. 264/1, blz. 124-125) en in het advies betreffende het ontwerp dat de wet van 25 juni 1973 tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen met betrekking tot verscheidene aangelegenheden is geworden (Gedr. St. Kamer, zitting 1972-1973, nr. 521/1, blz. 41 tot 45).

weggelaten waarvan een omschrijving wordt gegeven in teksten die in de hiërarchie van de rechtsnormen een lagere plaats bekleden dan de wetten, indien die begrippen bijdragen tot de vaststelling van de belasting.

De gemachtigde ambtenaar heeft op het verzoek om de afwijkingen te rechtvaardigen die de artikelen 1 en 7 van het ontwerp ten aanzien van dit beginsel invoeren het volgende geantwoord :

"Les auteurs du projet auraient souhaité pouvoir donner dans la loi, une définition concise des différents types de tarifs qui y sont évoqués en ce qui concerne l'électricité et le gaz naturel.

Or, après concertation avec les administrations et les secteurs concernés, il s'avère qu'il n'existe aucune définition précise ni dans des textes légaux ni dans les documents des distributeurs. Les barémisations en usage dans ces secteurs s'inspirent de préoccupations pragmatiques et s'appuient sur certaines données relatives aux caractéristiques de prélèvements de gaz ou d'électricité par les consommateurs.

Il n'y avait d'autre issue que de s'en référer aux tarifs faisant l'objet de recommandations du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz, auxquelles ont souscrit tous les distributeurs, ... ce comité ayant été reconnu comme "organisme d'utilité publique autonome" par l'arrêté royal n° 147 du 30.12.82 (Moniteur belge, 19.1.83) et créé comme tel par une convention signée le 27.4.83, laquelle a été approuvée par le Comité ministériel de coordination économique et sociale en date du 5 mai 1983.

En matière d'électricité, les tarifs - tels les tarifs sociaux spécifiques - sont homologués par arrêté ministériel.

Quant aux exonérations visées à l'article 7, celles-ci sont formellement limitées :

- 1° à celles fixées par les dispositions concernant les droits d'accise sur les huiles minérales (voir

.../...

articles 6 et 13 de l'arrêté royal du 29.12.92 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur les huiles minérales - Moniteur belge, 31.12.92 - 3ème édition);

- 2o aux tarifs sociaux spécifiques tels qu'ils sont définis par le Comité de contrôle de l'électricité et du gaz. Ces tarifs sont homologués par arrêté ministériel en ce qui concerne la distribution d'électricité (voir l'arrêté ministériel du 3 février 1987 modifiant l'arrêté ministériel du 16 mai 1977 dérogeant aux dispositions de l'arrêté ministériel du 5 novembre 1955 portant réglementation des prix de l'énergie électrique en basse tension et homologuant des tarifs généraux comprenant un terme fixe - Moniteur belge, 18.2.87).

Ces exonérations ne devront en aucun cas emporter d'autres mesures réglementaires".

Deze feitelijke uitleg vormt geen rechtvaardiging van de afwijking van het grondwettelijke beginsel volgens hetwelk de wetgever de belastingen instelt, de grondslag ervan bepaalt en het belastingtarief vaststelt, alsook de gevallen van vrijstelling.

Bovendien houden de woorden "of krachtens" in artikel 7 van het ontwerp in dat een bevoegdheid wordt opgedragen waarvan de grenzen onder meer moeten worden bepaald door de uiteenzetting van de ratio legis van de juridisch aanvaardbare vrijstellingen.

Artikel 3.

Zoals reeds in herinnering is gebracht kan de bevoegdheid om een belasting vast te stellen of ze te verminderen krachtens de artikelen 110 en 25, tweede lid, van de Grondwet niet aan de uitvoerende macht worden

.../...

opgedragen : derhalve mag, in de gestrengheid van de beginselen, de opdracht van bevoegdheid voorgeschreven bij artikel 3, eerste lid, niet steunen op de artikelen 67 of 78 van de Grondwet.

Het door de stellers van het ontwerp bedachte correctief, te weten de bekrachtiging bij wet van de koninklijke besluiten, is ingegeven door de handelswijze die reeds is gevolgd op het stuk van bepaalde indirecte belastingen, zoals wordt aangegeven in de memorie van toelichting. Die handelwijze is echter alleen juridisch aanvaardbaar in de gevallen waarin het risico van speculatie of van belastingontwijking reëel is gebleken, waardoor een snel optreden van de belastingoverheid nodig is.

De gemachtigde ambtenaar stelt in dat verband :

"Le Gouvernement a jugé souhaitable d'inclure cet article afin de permettre, par voie d'arrêté royal, une adaptation rapide des taux de la cotisation sur l'énergie, en fonction notamment de l'évolution de la conjoncture économique. Comme en matière d'accise, dans l'hypothèse d'une hausse de taux, une réaction urgente du Gouvernement peut s'imposer en vue d'éviter par exemple une anticipation d'achat de carburant et de certains combustibles, entraînant l'érosion de la matière imposable et partant une diminution sensible des recettes escomptées.

Les arguments qui sous-tendent l'article 13 de la loi générale sur les douanes et accises valent donc, mutatis mutandis, pour la cotisation visée en l'espèce".

In zoverre de wetgever van oordeel is dat zulke risico's vaststaan en dat zij moeten worden bestreden, terwijl het adviescomité voorstelt dat de tariefstijgingen tijdig en duidelijk dienen te worden aangekondigd om zo de

.../...

betrokkenen in de mogelijkheid te stellen de juiste maatregelen te nemen met het oog op de aangekondigde stijgingen (announcement effect) (1), behoort de ontworpen tekst te worden aangevuld met een doeltreffende juridische straf op de niet-naleving van de verplichting, uit hoofde van de Regering, om een ontwerp van bekrachtigingswet in te dienen bij de Wetgevende Kamers.

Indien er immers een belangrijke achterstand ontstaat, kunnen de Wetgevende Kamers hun taak niet meer ten volle vervullen (zie bijvoorbeeld Gedr. St. Kamer 609, 1988-1989, nr. 1, blz. 143; Gedr. St. Kamer 975, 1989-1990, nr. 2, blz. 214). Om de werking en de grondwettigheid van de regeling ten volle te waarborgen, behoort daarom te worden voorgeschreven dat de koninklijke besluiten van rechtswege worden ingetrokken, dit wil zeggen ex tunc al hun gevolgen zouden verliezen indien het ontwerp van bekrachtigingswet niet binnen een bepaalde termijn is ingediend. Aan de bekrachtigingswet zou terugwerkende kracht worden verbonden ten einde de uitvoering te dekken die aan de voorlopig door de Koning vastgestelde maatregelen zou zijn gegeven (advies van de Raad van State dd. 2 februari 1987, Gedr. St. Kamer 864, 1986-1987, nr. 1).

Bovendien behoort het tweede lid van artikel 3 te worden herzien, daar in zijn huidige lezing aan de Koning ruimere bevoegdheden lijkt op te dragen dan die welke worden aangegeven in de memorie van toelichting, te weten de bekrachtiging, door het Parlement, van de tariefwijzigingen.

(1) Voornoemd verslag, blz. 79.

Artikel 5.

Dit artikel verleent de Minister van Financiën verordenende bevoegdheid.

Volgens artikel 67 van de Grondwet komt de bevoegdheid om de wetten uit te voeren toe aan de Koning. Het staat aan de Koning, doch niet aan de wetgever, om de Minister machtiging te verlenen nadere maatregelen vast te stellen.

De woorden "de Minister van Financiën" moeten worden vervangen door de woorden "de Koning".

Dezelfde opmerkingen gelden voor de artikelen 6, 8 en 12.

Artikel 9.

De "middelen" en "bevoegdheden" waarnaar in het ontwerp wordt verwezen kunnen, volgens de uitleg die verstrekt is door de gemachtigde ambtenaar, als volgt worden samengevat (de genoemde artikelen verwijzen naar de algemene wet inzake douane en accijnzen) :

- "- Article 70-11, § 2 : vérification de la déclaration en cas d'importation.
- Article 70-17 : les résultats de la vérification servent de base pour le calcul des droits d'accise en cas d'importation.
- Article 141 : acquittement des droits d'accise en cas d'importation.

.../...

- Article 143, § 2 : recouvrement.
- Article 158 : vérification en détail des marchandises d'accise.
- Article 182 : visite des moyens de transport.
- Articles 193 et suivants : visites et perquisitions.
- Article 203 : contrôles documentaires à l'importation.
- Article 205 : contrôles comptables des négociants en produits d'accise.
- Article 206 : prélèvement d'échantillons.
- Article 207 : communication des documents comptables par les négociants en produits d'accise.
- Article 210 : fourniture obligatoire, sur demandes de renseignements par les services administratifs de l'Etat, des provinces et des communes, etc.
- Article 267 : procès-verbal.
- Articles 281 et suivants : poursuites judiciaires.
- Article 313 : exécution forcée, privilège, hypothèque légale.

Quant aux dispositions légales spécifiques concernant les accises, on vise spécialement la nouvelle réglementation établie par l'arrêté royal du 29 décembre 1992 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise qui impose notamment pour certains opérateurs économiques, la constitution d'un cautionnement, la tenue d'une comptabilité, etc..."

Artikel 10.

De gemachtigde ambtenaar verklaart het volgende :

.../...

"Cet article s'inspire de l'article 11 des dispositions légales relatives au régime d'accise des huiles minérales coordonnées le 20 novembre 1963 (M.B., 19.12.63), lequel a également conditionné la rédaction de l'article 15 de l'arrêté royal du 29 décembre 1992 sur les huiles minérales. Ces dispositions excluent toute mesure à caractère réglementaire. Elles n'ont jamais fait l'objet d'une interprétation divergente".

Gelijk het is gesteld, houdt artikel 10 de uitoefening van een verordende macht in. Bij dit artikel dienen dus dezelfde opmerkingen te worden gemaakt als die welke gemaakt zijn bij artikel 5.

Artikel 14.

De gemachtigde ambtenaar legt uit dat dit artikel - dat hij als een veiligheidsbepaling bestempelt - het mogelijk maakt te steunen op sommige bepalingen van de algemene wet inzake douane en accijnzen voor zover ze niet zouden zijn bedoeld in artikel 9. Dat is onder meer het geval voor de termijn voor de teruggave van de accijnzen en de berekening van de verwijlinteressen (artikelen 143, § 3, en 311, van de gecoördineerde wetten inzake douane en accijnzen).

Het zeer ruim opgevatte artikel voldoet niet aan de vereisten van de rechtszekerheid. Om deze te waarborgen dient te worden verwezen naar de artikelen van de wet die ter zake van toepassing zijn.

Artikel 15.

.../...

Aangezien de keuze van de datum van de inwerking-treding - 2 augustus 1993 - moeilijkheden lijkt te kunnen veroorzaken, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard :

"La date du lundi 2 août a été choisie par l'administration pour des raisons d'opportunité sur le plan pratique (dépôt de déclarations hebdomadaires en matière d'huiles minérales).

Toutefois, compte tenu du type de facturation en usage dans le secteur du gaz et de l'électricité (par mois complet), on ne verrait aucun inconvénient majeur à fixer la date d'entrée en vigueur au 1er août 1993 de façon à éviter toute ambiguïté quant à l'applicabilité de la cotisation.

A titre transitoire, la cotisation sur les livraisons de gaz et d'électricité ne sera appliquée que lors du premier décompte annuel définitif qui sera établi dans le chef des abonnés à partir du 1er août 1993, la cotisation portée en compte étant calculée, prorata temporis, depuis le 1er août 1993, dans la mesure où le décompte définitif vise une période de fourniture postérieure à cette date.

A dater de la première facture définitive, postérieure au 1er août 1993, les décomptes intermédiaires seront soumis à la cotisation".

Die overgangsmaatregelen kunnen met toepassing van het aan dit advies aangepaste artikel 6 geregeld worden bij een koninklijk besluit.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : R. DERØY,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DERØY.

J.-J. STRYCKMANS.