

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 17 février 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les dispositions légales concernant la structure et les taux des droits d'accise sur les huiles minérales", a donné le 23 février 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 17 februari 1998 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wettelijke bepalingen betreffende de structuur en de accijns-tarieven inzake minerale olie", heeft op 23 februari 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"... par le fait que la décision du 30 juin 1997 est applicable depuis le 1er juillet 1997."

*

*

*

1. Méthode de réglementer. Conformité à la loi d'attribution de pouvoirs.

Lorsque les modifications à apporter à une loi en vigueur, par un arrêté royal qui sera soumis à une confirmation législative, sont en nombre limité, comme c'est le cas ici, il n'est pas d'usage de reprendre in extenso, le texte originel de la loi, dans l'arrêté. Plutôt que de remplacer complètement l'article 16, l'arrêté en projet devrait simplement se borner à y introduire les modifications souhaitées.

Au demeurant, s'il n'appartient pas au Roi de modifier la loi en dehors des nécessités prévues par les textes l'habilitant à intervenir dans le domaine législatif, qui sont d'interprétation stricte, il ne Lui revient pas non plus, d'un point de vue formel, de la "recopier", sauf à satisfaire un impératif de lisibilité qui n'est pas en cause ici.

.../...

Sous réserve de l'observation relative à la politique fiscale future du Gouvernement, formulée à propos du contenu du rapport au Roi (au point 6 du présent avis), mieux vaut ajouter à l'article 16 de ladite loi un paragraphe 7 déterminant les dates auxquelles prennent fin les exonérations prévues dans l'article précité.

2. Fondement légal de l'arrêté. Détermination de la procédure de confirmation. Formalités prescrites.

L'ajout des dates à l'article 16, nouveau, en projet (§ 1er, b, in fine; c; § 2, c, in fine; g; § 5) relève des pouvoirs donnés au Roi par l'article 11 de la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977. L'instauration d'une nouvelle exonération en matière d'accise, au paragraphe 2, sous la lettre h, du même article 16, est au pouvoir du Roi, en vertu de l'article 13 de la loi du 18 juillet 1977. Partant, des deux procédures de confirmation législative prévues respectivement à l'article 11, § 2, et à l'article 13, § 1er (1), il convient

-
- (1) "Art. 11, § 2 L'ensemble des arrêtés pris en cours d'une année par application du § 1er, fait l'objet d'un projet de loi de confirmation dont les Chambres législatives sont saisies au début de l'année suivante."

"Art. 13, § 1er En vue de l'application anticipée des changements qui doivent être apportés d'urgence aux droits d'accise, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prescrire toutes mesures, y compris le versement provisoire des droits qui seront établis par la loi.

Le Roi saisira les chambres législatives, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur plus prochaine session d'un projet de loi tendant à apporter aux droits d'accise, les changements en vue desquels des mesures ont été prescrites par application de l'alinéa 1er."

.../...

d'appliquer celle qui convient le plus strictement du point de vue chronologique, à savoir celle qui est visée à l'article 13, § 1er, puisque l'arrêté a trait, notamment, ainsi que cela vient d'être exposé, à une modification des droits d'accise; or, la matière fiscale est constitutionnellement réservée au législateur par les articles 170 et 172 de la Constitution.

Les prescriptions de procédure déterminées à l'article 13, § 1er, alinéa 2, de la loi, seront à combiner avec celles qui sont imposées par l'article 3bis, § 1er, alinéas 2 et 3, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, pour les raisons déjà indiquées dans l'avis (L. 27.350/2) du Conseil d'Etat relatif au même projet d'arrêté, donné le 29 janvier 1998.

3. Conformité au droit européen.

L'arrêté royal en projet reproduit mot à mot, la totalité de l'article 16 de la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux droits d'accise sur les huiles minérales, sauf les modifications annoncées dans le rapport au Roi. Le Conseil d'Etat s'est donc limité à l'examen de la conformité au droit européen des dispositions nouvelles contenues dans le projet. Dans le bref délai imparti pour son examen, l'arrêté, considéré de ce point de vue, n'appelle pas d'observations.

.../...

4. Rétroactivité de l'arrêté.

En son article 2, le projet d'arrêté prévoit qu'il produit ses effets au 1er juillet 1997.

Cette disposition n'a aucun sens en ce qui concerne l'ajout (à cinq reprises) de la date du 31 décembre 1999 comme date d'échéance d'exonérations particulières figurant dans la loi du 22 octobre 1997.

En ce qui concerne la date du 1er janvier 1998, qui détermine le moment de l'expiration de l'exonération visée au paragraphe 2, g, conformément à l'article 4 de la décision 97/425/CE du Conseil du 30 juin 1997, le caractère rétroactif de la mesure trouve là une explication, mais non une véritable justification; en effet, la procédure accélérée prévue à l'article 13 de la loi générale sur les douanes et accises permet normalement d'éviter toute rétroactivité. En tout cas, l'article 7, § 2, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'oppose à ce qu'il soit fait application de l'article 13, § 2, de la loi générale, pour des faits antérieurs à la publication de l'arrêté présentement examiné.

La rétroactivité prévue pour la nouvelle exonération, instaurée au paragraphe 2, h, parce qu'elle est favorable au redevable, n'appelle pas cette critique de fond; mais, du point de vue de la procédure, il eût été normal d'adopter à temps la mesure sous la forme d'un arrêté royal disposant pour l'avenir.

.../...

5. Préambule.

Il y a lieu de viser les avis du Conseil d'Etat, avec la mention de leurs dates, à savoir les avis L. 27.248/4 (donné le 29 décembre 1997), L. 27.350/2, (donné le 29 janvier 1998) ainsi que le présent avis.

6. Contenu du rapport au Roi.

Il convient de renvoyer plus clairement, pour chacune des dispositions modifiées, considérées pour elles-mêmes, à l'article pertinent de la décision du Conseil du 30 juin 1997, en suivant l'ordre de présentation des exonérations adopté à l'article 16. Il faut aussi et surtout faire apparaître quelle sera la politique fiscale que le Gouvernement se propose de suivre dans le futur, concernant les exonérations visées à l'article 16 de la loi. Si l'intention est de les maintenir à l'avenir, pour autant que les actes des autorités européennes le permettent, comme les articles 1er et 2, de la décision 97/425/CE du Conseil le laissent présager, il serait prématuré de les assortir aujourd'hui d'une date d'expiration qui aurait à être revue à bref délai.

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering aldus :

"... le fait que la décision du 30 juin 1997 est applicable depuis le 1er juillet 1997.".

*

* *

1. Wetgevingstechniek. Overeenstemming met de wet waarbij bevoegdheden worden opgedragen.

Als een koninklijk besluit dat bij wet moet worden bekrachtigd, slechts een beperkt aantal wijzigingen in een geldende wet aanbrengt, zoals hier het geval is, is het niet gebruikelijk de oorspronkelijke tekst van de wet volledig in het besluit over te nemen. In plaats van artikel 16 volledig te vervangen, zou het ontworpen besluit er zich gewoon toe moeten bepalen de gewenste wijzigingen in dat artikel aan te brengen.

Daarenboven staat het weliswaar niet aan de Koning de wet te wijzigen tenzij zulks wordt vereist in de strikt te interpreteren regelingen die hem ertoe machtigen

.../...

wetgevend op te treden, maar komt Hem uit formeel oogpunt evenmin de bevoegdheid toe de wet te "kopiëren", behalve als de tekst leesbaarder moet worden gemaakt, wat hier niet het geval is.

Onder voorbehoud van de opmerking over het toekomstige belastingbeleid van de Regering, die naar aanleiding van de bespreking van de inhoud van het verslag aan de Koning wordt gemaakt (punt 6 van dit advies), is het beter artikel 16 van die wet aan te vullen met een paragraaf 7, waarin wordt bepaald op welke data de vrijstellingen waarin het voormelde artikel voorziet, verstrijken.

2. Rechtsgrond van het besluit. Vaststelling van de bekrachtigingsprocedure. Vormvoorschriften.

De toevoeging van de data in het ontworpen nieuwe artikel 16 (§ 1, b, in fine; c; § 2, c, in fine; g; § 5) behoort tot de bevoegdheden die bij artikel 11 van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen aan de Koning worden opgedragen. De invoering van een nieuwe vrijstelling van accijnzen, in paragraaf 2, onder letter h, van hetzelfde artikel 16, behoort krachtens artikel 13 van de wet van 18 juli 1977 tot de bevoegdheid van de Koning. Van de twee procedures voor bekrachtiging bij wet, die

.../...

respectievelijk in artikel 11, § 2, en artikel 13, § 1 (1) worden vermeld, moet derhalve de procedure worden toegepast die vanuit chronologisch oogpunt het best past, namelijk die genoemd in artikel 13, § 1, aangezien het besluit, zoals zojuist is uiteengezet, inzonderheid betrekking heeft op wijziging van de accijnzen; volgens de artikelen 170 en 172 van de Grondwet behoren belastingaangelegenheden evenwel uitsluitend tot de bevoegdheid van de wetgever.

De procedurevoorschriften gegeven in artikel 13, § 1, tweede lid, van de wet, moeten in samenhang worden gelezen met de procedurevoorschriften die worden opgelegd in artikel 3bis, § 1, tweede en derde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, om de redenen die de Raad van State reeds in advies L. 27.350/2 van 29 januari 1998 over hetzelfde ontwerpbesluit heeft aangegeven.

-
- (1) "Art. 11. § 2. De besluiten die in de loop van een jaar zijn getroffen bij toepassing van § 1, maken tezamen het voorwerp uit van een ontwerp van bekrachtigingswet dat, bij het begin van het volgend jaar, bij de wetgevende Kamers wordt ingediend."

"Art. 13. § 1. Met het oog op de vervroegde toepassing van de wijzigingen welke bij hoogdringendheid in de accijnzen moeten worden aangebracht, kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, alle maatregelen voorschrijven, met inbegrip van de voorlopige storting van de accijnzen welke door de wet zullen worden vastgesteld.

De Koning zal bij de Wetgevende Kamers dadelijk, zo zij vergaderd zijn, zo niet bij de opening van de eerstvolgende zittingstijd, een ontwerp van wet indienen strekkende tot het aanbrengen in de accijnzen van de wijzigingen, met het oog waarop bij toepassing van het eerste lid maatregelen zijn genomen."

.../...

3. Overeenstemming met het Europese recht.

In het ontworpen koninklijk besluit wordt het gehele artikel 16 van de wet van 22 oktober 1997 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie letterlijk overgenomen, behoudens de wijzigingen die in het verslag aan de Koning worden aangekondigd. De Raad van State heeft dus alleen nagegaan of de nieuwe bepalingen van het ontwerp in overeenstemming zijn met het Europese recht. Binnen de korte termijn waarin het besluit moest worden onderzocht, zijn uit dat oogpunt bij het besluit geen opmerkingen te maken.

4. Terugwerkende kracht van het besluit.

In artikel 2 van het ontworpen besluit staat dat dit besluit met ingang van 1 juli 1997 uitwerking heeft.

Die bepaling heeft geen enkele zin wat de aanvulling 31 december 1999 betreft (tot vijfmaal toe) als datum waarop de bijzondere vrijstellingen vermeld in de wet van 22 oktober 1997 verstrijken.

Dat de vrijstelling bedoeld in paragraaf 2, g, conform artikel 4 van beschikking 97/425/EG van de Raad van 30 juni 1997 met ingang van 1 januari 1998 niet langer van kracht is, is een verklaring, maar geen echte wettiging van de terugwerkende kracht. Door middel van de versnelde procedure van artikel 13 van de algemene wet inzake douane en accijnzen kan terugwerkende kracht immers normaal worden

.../...

voorkomen. Hoe dan ook, artikel 7, lid 2, van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden staat er aan in de weg dat artikel 13, § 2, van de algemene wet wordt toegepast op feiten die tot vóór de bekendmaking van het thans onderzochte besluit teruggaan.

Die fundamentele kritiek geldt niet voor de terugwerkende kracht van de nieuwe vrijstelling, ingevoerd bij paragraaf 2, h, omdat die terugwerking gunstig is voor de accijnsplichtige. Vanuit het oogpunt van de procedure was het evenwel normaal geweest de maatregel tijdig te nemen in de vorm van een koninklijk besluit dat voor de toekomst beschikt.

5. Aanhef.

Er dient te worden verwezen naar de adviezen van de Raad van State met vermelding van de data ervan, namelijk advies L. 27.248/4 (gegeven op 29 december 1997), advies L. 27.350/2 (gegeven op 29 januari 1998) en dit advies.

6. Inhoud van het verslag aan de Koning.

Voor elke, op zichzelf beschouwde gewijzigde bepaling behoort duidelijker te worden verwezen naar het desbetreffende artikel van de beschikking van de Raad van 30 juni 1997, met inachtneming van de wijze van voorstelling van de vrijstellingen gelijk die te vinden is in artikel 16.

.../...

Ook en vooral moet tot uiting komen welk belastingbeleid de Regering in het vervolg wil voeren met betrekking tot de vrijstellingen genoemd in artikel 16 van de wet. Als het de bedoeling is die vrijstellingen voortaan te behouden, voor zover de handelingen van de Europese autoriteiten zulks mogelijk maken, zoals de artikelen 1 en 2 van beschikking 97/425/EG van de Raad doen vermoeden, is het voorbarig nu een vervaldatum te bepalen die kort daarop zou moeten worden herzien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,

J. van COMPERNOLLE,

assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS