

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 mei 1998 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 februari 1995 tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten", heeft op 2 juli 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 15 mai 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 février 1995 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'analyse des produits pétroliers", a donné le 2 juillet 1998 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het Fonds voor de analyse van aardolieproducten werd als begrotingsfonds opgericht door de wet van 24 december 1993 tot oprichting van begrotingsfondsen en tot wijziging van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen. Artikel 160 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen verleent de Koning de bevoegdheid om ten gunste van het Fonds een heffing op te leggen die alle kosten voortvloeiend uit de analyse van olieproducten moet dekken, en dit ten laste van iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die olie en olieproducten in verbruik stelt. Met toepassing van deze bepaling werd het koninklijk besluit van 8 februari 1995 tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten genomen.

Het voorliggend ontwerp beoogt het voornoemde besluit van 8 februari 1995 te wijzigen, en meer bepaald de daarin voorziene heffingen met de helft te verminderen.

VORMVEREISTEN

De inspectie van Financiën heeft op 7 juli 1997 een advies uitgebracht over het ontwerp. Er blijkt geen akkoord te zijn verleend door de Minister van Begroting.

Door het ontwerp wordt het bedrag van de heffing op benzines voor motorvoertuigen en op gasolie diesel voor wegvoertuigen, gehalveerd. De opbrengst van die heffing

.../...

komt ten goede van het Fonds voor de analyse van aardolie-producten.

Dergelijke maatregel heeft derhalve een weerslag op de ontvangsten van dat Fonds, dat een begrotingsfonds is als bedoeld in artikel 1 van de voornoemde wet van 27 december 1990.

Uit artikel 45, § 1, van de wetten op de rijks-comptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, blijkt dat de ontvangsten van de begrotingsfondsen worden aangerekend op de Rijksmiddelenbegroting. Artikel 45, § 3, van dezelfde wetten bepaalt dat de Rijksmiddelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting respectievelijk de ramingen van de ontvangsten- en uitgavenverrichtingen van de begrotingsfondsen vermelden.

Door het voorliggende ontwerp worden derhalve, minstens onrechtstreeks, de ontvangsten van de Rijksmiddelenbegroting beïnvloed, zodat het begrotingsakkoord en het advies van de inspectie van Financiën vereist zijn met toepassing van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole (zie de artikelen 5, 14 en 22).

De gemachtigde ambtenaar heeft in dat verband verklaard dat, aangezien het hier een begrotingsfonds betreft en de ontvangsten en uitgaven derhalve hierop geïmputeerd worden en niet rechtstreeks op de rijksmiddelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting, er - zoals gebruikelijk - slechts een intern advies werd ingewonnen van

.../...

de bevoegde inspecteur van Financiën ten behoeve van de Minister van Economische Zaken, en dat er bijgevolg niet om een afzonderlijk begrotingsakkoord is verzocht. De zo-even in herinnering gebrachte wetsbepalingen in acht genomen, kan die argumentatie evenwel niet worden bijgetreden.

Wat het ontbreken van een akkoord van de Minister van Begroting betreft, meent de Raad van State dan ook het nodige voorbehoud te moeten maken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

1. De verwijzing in het eerste lid van de aanhef naar de artikelen 37 en 108 van de Grondwet werd overgenomen uit het oorspronkelijke besluit van 8 februari 1995, in de aanhef waarvan naar die artikelen wordt verwezen als rechtsgrond voor een aantal organisatorische bepalingen in dat besluit, welke op de samenstelling en de werking van het beheerscomité van het Fonds betrekking hebben.

Aangezien het voorliggende ontwerp geen dergelijke bepalingen bevat, kan het eerste lid van de aanhef evenwel worden weggelaten.

2. Het vijfde lid van de aanhef vervolledige men met de woorden ", inzonderheid op artikel 2;".

.../...

3. Na het vijfde lid van de aanhef dient een lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar het advies van de inspectie van Financiën met vermelding van de datum ervan.

Artikel 1

1. Het ontwerp halveert de heffing op de benzines voor motorvoertuigen en op de gasolie diesel voor wegvoertuigen.

De heffing op gasolie voor verwarming of huisbrandolie en op de residuele brandstoffen of zware stookolie blijft 0 frank bedragen.

In dat verband heeft de Raad van State in het verleden reeds de vraag gesteld of het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling van de personen die olieproducten in verbruik stellen, in overeenstemming is met de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie (1). Men weet immers dat die regels niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voorzover dat verschil op een objectief criterium berust en dit redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer

(1) Zie het advies L. 23.420/1 van 22 september 1994 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de modaliteiten voor de werking van het Fonds voor de analyse van aardolieproducten".

vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

3. Blijkens het bepaalde in de inleidende zin van het ontworpen artikel 2, § 1, zou de gewijzigde heffing op 1 juli 1998 in werking treden. De bekendmaking van het besluit zal noodzakelijkerwijze na die datum gebeuren, zodat eventueel aan het ontwerp een bepaling kan worden toegevoegd inzake de retroactieve inwerkingtreding, in de veronderstelling dat zulks strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le Fonds d'analyse des produits pétroliers a été créé en tant que fonds budgétaire par la loi du 24 décembre 1993 créant des fonds budgétaires et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires. L'article 160 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses accorde au Roi le pouvoir d'imposer, au bénéfice du Fonds, et à charge de toute personne physique ou morale mettant en consommation du pétrole et des produits pétroliers, une redevance pour couvrir l'ensemble des frais résultant des analyses des produits pétroliers. En application de cette disposition a été pris l'arrêté royal du 8 février 1995 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'analyse des produits pétroliers.

Le projet soumis vise à modifier l'arrêté susvisé du 8 février 1995 et notamment à réduire de moitié les redevances qui y sont prévues.

FORMALITES

Le 7 juillet 1997, l'inspection des Finances a émis un avis sur le projet. L'accord du Ministre du Budget apparaît ne pas avoir été donné.

Le projet réduit de moitié le montant de la redevance sur les essences pour véhicules à moteur et sur le gasoil diesel pour véhicules routiers. Le produit de cette

.../...

redevance revient au Fonds d'analyse des produits pétroliers.

Dès lors, une mesure de l'espèce a une incidence sur les recettes du Fonds, qui est un fonds budgétaire visé à l'article 1er de la loi susvisée du 27 décembre 1990.

Il appert de l'article 45, § 1er, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, que les recettes des fonds budgétaires sont imputées au budget des voies et moyens. L'article 45, § 3, des mêmes lois dispose que le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses mentionnent respectivement les estimations des opérations de recettes et des opérations de dépenses des fonds budgétaires.

Les recettes du budget des voies et moyens se trouvent donc influencées, à tout le moins indirectement, par le projet soumis, de sorte que l'accord budgétaire et l'avis de l'inspection des Finances sont requis en application de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire (voir les articles 5, 14, et 22).

Le fonctionnaire délégué a déclaré, à ce sujet, que dès lors qu'il s'agit en l'occurrence d'un fonds budgétaire et que les recettes et dépenses sont donc imputées sur ce fonds et non directement sur le budget des voies et moyens et le budget général des dépenses, seul un avis interne de l'inspecteur des Finances compétent a été recueilli, comme il est d'usage, à l'intention du Ministre des Affaires économiques, et que, par conséquent, aucun accord budgétaire

.../...

distinct n'a été demandé. Compte tenu des dispositions législatives rappelées ci-dessus, il n'est toutefois pas possible de se rallier à cette argumentation.

En ce qui concerne l'absence de l'accord du Ministre du budget, le Conseil d'Etat estime, dès lors, devoir faire les réserves qui s'imposent.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. La mention, au premier alinéa du préambule, des articles 37 et 108 de la Constitution, a été emprunté à l'arrêté originel du 8 février 1995, dont le préambule visait ces articles comme fondement légal pour une série de dispositions organiques figurant dans cet arrêté et qui sont relatives à la composition et au fonctionnement du comité de gestion du Fonds.

Toutefois, dès lors que le projet soumis ne contient pas des dispositions de l'espèce, le premier alinéa du préambule peut être omis.

2. Il conviendrait de compléter le cinquième alinéa du préambule par les mots ", notamment l'article 2;".

.../...

3. A la suite du cinquième alinéa du préambule, il y aurait lieu d'insérer un alinéa, visant l'avis de l'inspection des Finances, en mentionnant la date de cet avis.

Article 1er

Le projet réduit de moitié la redevance sur les essences pour véhicules à moteur et sur le gasoil diesel pour véhicules routiers.

La redevance sur le gasoil de chauffage ou fuel domestique et sur les combustibles résiduels ou fuel lourd reste de 0 franc.

A ce sujet, le Conseil d'Etat a déjà par le passé posé la question de savoir si la différence de traitement qui en découle entre les personnes qui mettent en consommation des produits pétroliers est conforme aux règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination (1). L'on sait, en effet, que ces règles n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure en question ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas

(1) Voir l'avis L. 23.420/1 du 22 septembre 1994 sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités de fonctionnement du Fonds d'analyse des produits pétroliers".

de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

3. Selon la phrase introductive de l'article 2, § 1er, en projet, la redevance modifiée entrerait en vigueur le 1er juillet 1998. La publication de l'arrêté devant nécessairement avoir lieu après cette date, le projet pourrait, le cas échéant et dans l'hypothèse où cela serait conforme à l'intention des auteurs du projet, être complété par une disposition relative à l'entrée en vigueur rétroactive.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. DEPUYDT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. E. VANHERCK, referendaris.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par
M. P. DEPUYDT, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE