

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.975/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.975/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 december 2000 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "dat erop gericht is een winterbijdrage in te voeren ten laste van de petroleumsector", heeft op 21 december 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 1er décembre 2000, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "instaurant une cotisation hivernale à charge du secteur pétrolier", a donné le 21 décembre 2000 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet voert een eenmalige belasting in naar aanleiding van het toekennen, door de Staat, van een tegemoetkoming aan personen met een laag inkomen naar aanleiding van de aanzienlijke stijging van de prijs van de huisbrandolie in de tweede helft van het jaar 2000.

Het ontwerp omschrijft de belastingplichtigen (artikelen 2 en 3), het moment waarop de belasting invorderbaar wordt (artikel 4), de belastbare grondslag en het tarief van de belasting, en kent een vrijstelling van de belasting toe (artikel 5).

Het ontwerp bevat voorts een specifieke regeling voor de belastingplichtigen wier bijdrage pas later kan worden vastgesteld (artikel 6) en voor de belastingplichtigen die een voorlopige afwijking hebben bekomen van de stockageverplichting als bedoeld bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 11 oktober 1971 houdende verplichting inzake opslagmiddelen en opslag van aardolieproducten (artikel 7).

Tot slot wordt voorzien in bepalingen betreffende de inning van de belasting en betreffende het toezicht op de naleving van de ontworpen wet (artikelen 8 en 9) en in strafbepalingen (artikel 10).

.../...

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het is onduidelijk of het advies van de inspectie van financiën van 17 november 2000 en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 22 november 2000 betrekking hebben op de tekst van het ontwerp zoals dat aan de Raad van State, afdeling wetgeving, werd voorgelegd. In het advies van de inspectie van financiën wordt immers verwezen naar andere bedragen dan die opgenomen in artikel 5 van het ontwerp, terwijl de akkoordbevinding van de Minister van Begroting een opschrift vermeldt dat verschilt van het opschrift van het om advies voorgelegde ontwerp.

In dit verband moet worden opgemerkt dat slechts op een correcte wijze is voldaan aan de wettelijke bepalingen in verband met het inwinnen van het voorafgaande advies van de inspectie van financiën en van de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister van Begroting, indien dat advies en die akkoordbevinding betrekking hebben op de tekst van het thans voorliggende ontwerp.

De hiernavolgende opmerkingen worden dan ook gemaakt onder het voorbehoud dat zulks effectief het geval was of dat alsnog op een correcte wijze aan die vormvereisten wordt voldaan.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De ontworpen wet voert een bijzondere belasting in ten aanzien van een bepaalde economische sector. Vraag is of die maatregel in overeenstemming is met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

In de memorie van toelichting wordt het invoeren van de betrokken belasting als volgt verantwoord :

- de toekenning van een eenmalige tegemoetkoming van staatswege ten voordele van personen met een laag inkomen, bij het koninklijk besluit van 20 september 2000 houdende toekenning van een toelage als eenmalige tegemoetkoming in de huisbrandoliekosten, is, door de ondersteuning van de verkoop van aardolieproducten die erdoor wordt gegeven, ook de aardoliesector ten goede gekomen;
- de aardoliesector heeft, met miskenning van de verplichtingen inzake de opslag van petroleumproducten, grote winsten kunnen realiseren in de tweede helft van het jaar 2000;
- de uitvoering van de verplichtingen inzake opslag heeft een ontwrichting van de mededinging ten nadele van de kleine ondernemingen in de sector veroorzaakt (1).

Voorts wordt er op gewezen dat de ondernemingen uit andere energiesectoren, zoals die van het aardgas en de

(1) Dit laatste motief lijkt eerder betrekking te hebben op de bij artikel 5 bedoelde vrijstelling.

elektriciteit, reeds aanvaard hebben bij te dragen tot de bevoorrading van de huisgezinnen met een bescheiden inkomen.

Die laatste redengeving vermag evenwel de ingevoerde belasting niet te verantwoorden. Nog los van het gegeven dat de thans bestaande regels omtrent de minimumleveringen van elektriciteit uitgaan van de gewesten, dient in ieder geval te worden vastgesteld dat het ontwerp geen permanente regeling beoogt van de minimumlevering van petroleumproducten aan personen met een laag inkomen, maar slechts een eenmalige en tijdelijke maatregel bevat die geheel verbonden is met de specifieke situatie van de markt van de petroleumproducten tijdens de tweede helft van het jaar 2000 en dat het ontwerp daarin ook zijn verantwoording zoekt. Het zijn derhalve enkel de hiervoren aangehaalde gegevens die op die specifieke situatie betrekking hebben die bij het onderzoek naar de conformiteit van het ontwerp met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie dienen te worden betrokken.

Op zich kunnen die gegevens verantwoorden dat aan ondernemingen uit de petroleumsector - en niet aan ondernemingen uit andere sectoren - een specifieke bijdrage wordt opgelegd (1). Vastgesteld dient evenwel te worden dat de bijdrage niet beperkt blijft tot ondernemingen die in de periode waarin de bijzondere omstandigheden die de bijdrage verantwoorden zich voordeden, op de markt van de petroleumproducten werkzaam waren, maar dat die bijdrage ook wordt opgelegd aan ondernemingen die zich pas daarna op de markt begeven (zie de artikelen 3 en 4 jo. 6 van het ontwerp).

(1) Waarbij de Raad van State, afdeling wetgeving, ervan uitgaat dat die gegevens feitelijke grondslag hebben.

Ten aanzien van die laatste ondernemingen kunnen die omstandigheden het opleggen van de bijdrage niet verantwoord worden aangezien die ondernemingen uit die omstandigheden geen - of althans geen substantieel (1) - voordeel hebben kunnen halen. De ontworpen regeling staat op dit vlak dan ook op gespannen voet met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Immers, dat grondwettelijke beginsel verzet zich er ook tegen dat categorieën van personen die zich ten aanzien van de maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat (2).

Conclusie moet derhalve zijn dat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling moet worden beperkt tot de ondernemingen ten aanzien waarvan de bijzondere

(1) Het is immers niet uitgesloten dat een klein deel van verstrekte tegemoetkomingen nog zullen worden gebruikt voor aankopen die gebeuren na de inwerkingtreding van de wet die thans in ontwerpvorm voorligt.

(2) Zie bijv. Arbitragehof, nr. 91/98, 15 juli 1998, overw. B.6.6; Arbitragehof nr. 14/99, 10 februari 1999, overw. B.5.4; Arbitragehof, nr. 124/99, 25 november 1999, overw. B.9.4.

omstandigheden die de bijdrage verantwoorden, zich hebben voorgedaan (1).

2. In de adviesaanvraag wordt de vraag gesteld of de in te voeren bijdrage, gelet op artikel 21 van de technische bijlage bij de programma-overeenkomst betreffende de regeling van de verkoopprijzen van de aardolieproducten, al dan niet kan worden doorgerekend aan de consument.

Artikel 21 van de vermelde bijlage bepaalt dat eventuele wijzigingen in de fiscale lasten op de producten een onmiddellijke en integrale weerslag hebben op de prijzen aan de consument op de dag van hun toepassing.

Vastgesteld moet worden dat het artikel op een algemene wijze is geformuleerd en niet is beperkt tot de belasting over de toegevoegde waarde of tot de accijns-

(1) Niet voor kritiek ten aanzien van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel vatbaar is het gegeven dat er ten aanzien van die ondernemingen geen strikte proportionaliteit bestaat tussen het ten gevolge van die bijzondere omstandigheden genoten voordeel en de hoogte van de opgelegde bijdrage : het Arbitragehof aanvaardt immers dat inzake fiscaliteit wordt gewerkt met categorieën die de met de werkelijkheid slechts op vereenvoudigende en benaderende wijze overeenstemmen en dat bij de vaststelling van de belastbare grondslag en het tarief van de belasting rekening mag worden gehouden met zowel doeltreffendheidsoverwegingen als met de administratieve kosten die voor het invorderende bestuur gepaard gaan met de berekening van de belasting. (zie bijv. Arbitragehof, nr. 79/93, 9 november 1993, overw. B.7.2; Arbitragehof, nr. 1/94, 13 januari 1994, overw. B.2.8).

rechten. Het kan derhalve, gelet op de redactie en bij gebreke van de voorbereidende stukken betreffende de genoemde programma-overeenkomst, niet worden uitgesloten dat de in te voeren belasting met toepassing van artikel 21 van de vermelde bijlage aan de consument kan worden doorerekend.

Indien de stellers van het ontwerp dit effect beogen te vermijden, verdient het aanbeveling in het ontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat de belasting die wordt ingevoerd, door de belastingplichtige zelf moet worden gedragen en derhalve niet aan de consument of aan andere actoren op de markt mag worden doorgerekend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Men redigere het opschrift als volgt :

"Voorontwerp van wet ter invoering van een eenmalige bijdrage ten laste van de petroleumsector".

Indieningsbesluit

1. De consideransen die voorkomen in het indieningsbesluit dienen te vervallen.

.../...

2. Het is gebruikelijk in de voordrachtformule slechts die bevoegdheid aan te geven krachtens welke de voordragende minister optreedt.

3. De formule van indiening dient als volgt te worden geredigeerd :

"Onze Minister van ... , Onze Minister van ..., Onze Minister van ... en Onze Staatssecretaris van ... zijn ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen :".

Artikelen 2 en 3

1. In de artikelen 2 en 3 worden de belastingplichtigen nader omschreven.

Die artikelen laten evenwel niet toe om met een voor de rechtszekerheid vereiste duidelijkheid te bepalen wie aan de in te voeren bijdrage is onderworpen. Zij zijn dan ook niet in overeenstemming te brengen met het in artikel 170 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel inzake belastingen.

Zo wordt in artikel 2 onder meer verwezen naar de invoerders bedoeld in de wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop,

.../...

terwijl die wet geen definitie bevat van het begrip "invoerder", maar enkel van het begrip "invoer".

Daarenboven wordt de onduidelijkheid van de omschrijving van de belastingplichtigen versterkt doordat in artikel 2, maar dan weer niet in artikel 3 dat artikel 2 gedeeltelijk herhaalt, wordt verwezen naar het onderworpen zijn aan de verbintenissen (lees : verplichtingen) opgelegd door het koninklijk besluit van 11 oktober 1971 houdende verplichting inzake opslagmiddelen en opslag van aardolieproducten. Aangezien in de wet van 10 juni 1997 en in het koninklijk besluit van 11 oktober 1971 niet steeds dezelfde begrippen voorkomen (1), wordt het bepalen van het juiste toepassingsgebied van de ontworpen regeling ten zeerste bemoeilijkt.

Conclusie moet derhalve zijn dat de artikelen 2 en 3 tot één enkel artikel moeten worden samengesmolten waarin de belastingplichtigen op een meer duidelijke en nauwkeurige wijze worden omschreven. De hierna volgende opmerkingen worden onverminderd deze conclusie gemaakt.

2. In het huidige artikel 2 worden de woorden "ter gelegenheid van het winterseizoen 2000-2001" beter

(1) Zo komen in het koninklijk besluit van 11 oktober 1971 de termen "erkende entrepothouders", "geregistreeerde bedrijven" en "niet geregistreeerde bedrijven" niet voor, zodat de vermelde categorieën bezwaarlijk kunnen zijn onderworpen aan de door dat besluit opgelegde verplichtingen.

weggelaten, wat dan uiteraard een aanpassing van de redactie van het artikel met zich zal meebrengen.

3. Mocht de verwijzing naar de wet van 10 juni 1997 worden behouden, dan moet die wet met haar juiste opschrift worden vermeld. Men vervange in die hypothese in de Nederlandse tekst van het huidige artikel 2 de woorden "het algemene regime" door de woorden "de algemene regeling".

4. Het is af te raden in een normatieve tekst woorden tussen haakjes te plaatsen. De vermelding "(natuurlijke persoon of rechtspersoon)" in artikel 3 kan dus beter als een tussenzin worden geformuleerd.

5. Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 3 "de inwerkingtreding" in plaats van "het van kracht worden" en "in de voornoemde wet" in plaats van "in gezegde wet".

Artikel 4

1. Men schrijve in artikel 4 "vanaf de tiende dag die volgt op ..." in plaats van "op de tiende dag die volgt op ...".

2. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat met een "eerste binnenlandse levering" wordt bedoeld

.../...

elke levering die wordt verricht in België na de inwerking-treding van de wet die thans in ontwerpvorm voorligt, door een raffinadeur of een invoerder in de zin van het koninklijk besluit van 11 oktober 1971. Zulks zou ook in de tekst van artikel 4 tot uiting moeten komen.

3. Men schrijve "van het voornoemde koninklijk besluit van 11 oktober 1971" in plaats van "van genoemd koninklijk besluit". Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 5, eerste en tweede lid, 6, eerste lid, en 7, eerste lid.

Artikel 5

1. Aangezien de aangifte waaraan artikel 5 refereert dient te gebeuren vóór 15 februari 2000, is de hoeveelheid aardolieproducten bekend die de betrokken ondernemingen gedurende het jaar 2000 dienden op te slaan.

Artikel 5, eerste lid, kan dan ook als volgt worden geredigeerd :

"De bijdrage wordt berekend per ton aardolieproducten die de bijdrageplichtige met toepassing van het voornoemde koninklijk besluit van 11 oktober 1971 gedurende het kalenderjaar 2000 in opslag diende te houden op het Belgische grondgebied".

.../...

2. De indeling in streepjes van artikel 5, tweede lid, dient te worden vervangen door een indeling in 1°, 2° en 3°. Men schrijve in diezelfde bepaling "voor de eerste categorie", "voor de tweede categorie" en "voor de derde categorie" in plaats van "1ste categorie", "2de categorie" en "3de categorie".

3. Eerder dan in een wet naar een koninklijk besluit te verwijzen (1), verdient het aanbeveling om in artikel 2 van de ontworpen wet zelf het begrip "ondernemingen die met elkaar zijn verbonden" te definiëren.

4. Men schrijve in fine van artikel 5, vierde lid, "volgens de door de Koning bepaalde nadere regelen" in plaats van "volgens modaliteiten die door de Koning moeten worden bepaald".

Artikel 6

Artikel 6 beoogt zowel de hypothese dat de belastingplichtige slechts voor de eerste maal leveringen heeft

(1) Aangezien de verwijzing belang heeft voor het bepalen van de omvang van de in te voeren belasting, die enkel door de wetgever kan worden bepaald, zou de verwijzing naar het koninklijk besluit van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekening van de ondernemingen enkel betrekking mogen hebben op dat besluit zoals het bij het aannemen van de ontworpen wet bestaat. Zulks brengt evenwel nog meer de duidelijkheid van de regelgeving in het gedrang.

verricht in 2000, als de hypothese dat de belastingplichtige slechts voor de eerste maal leveringen verricht tijdens de in artikel 3 bedoelde periode. In het eerste geval zal er krachtens het koninklijk besluit van 11 oktober 1971 een opslagverplichting zijn vanaf het jaar 2001, in het tweede geval vanaf het jaar 2002.

In artikel 6 zal dan ook rekening dienen te worden gehouden met beide hypothesen.

Artikel 7

Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 7, eerste lid, "met toepassing van" in plaats van "in toepassing van".

Artikel 8

1. In de Nederlandse tekst van artikel 8, eerste lid, dient eerst melding te worden gemaakt van de heffing en pas daarna van de inning van de belasting.

2. De Raad van State ziet niet wat bedoeld wordt met de term "controle van de bijdrage" in artikel 8, eerste lid, van het ontwerp.

.../...

3. Zeker gelet op het gegeven dat in artikel 8, tweede lid, wordt verwezen naar twee onderscheiden wetgevingen, die niet noodzakelijkerwijze op alle punten gelijklopend zijn, dient in die bepaling met precisie te worden aangegeven welke regels uit de vermelde wetgevingen van toepassing zijn op de ambtenaren die instaan voor de heffing en inning van de ingestelde bijdrage.

Artikel 9

De in artikel 9 vervatte delegatie aan de Koning is slechts toelaatbaar voor zoverre ze wordt gelezen in samenhang met artikel 8.

Artikel 10

1. In artikel 10, eerste lid, moet geen melding worden gemaakt van de wet van 30 juli 1971 houdende wijziging van de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering inzake de bevoorrading van het land.

Tevens dient de verwijzing naar de hoofdstukken II en III van de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen (waarvan in het ontwerp de datum ontbreekt) te worden beperkt tot de ten aanzien van de ontworpen wet relevante bepalingen uit die hoofdstukken.

2. Krachtens artikel 10, tweede lid, zal het geheel of gedeeltelijk niet betalen van de door het ontwerp ingevoerde bijdrage, worden gestraft (en niet "beboet") met een geldboete die minstens gelijk is aan het tienvoud van het ontdoken bedrag.

Die bepaling is in strijd met het onder meer in artikel 14 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel inzake de straffen, dat onder meer inhoudt dat er een maximumstrafmaat moet worden bepaald.

Artikel 11

Artikel 11, dat enkel de algemene regel inzake de inwerkingtreding van wetten herhaalt, is overbodig en dient derhalve te worden geschrapt.

PORTEE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis instaure une taxe unique à propos de l'allocation d'une intervention versée par l'Etat aux personnes à faibles revenus, en raison de la hausse importante du prix du gasoil de chauffage lors de la deuxième moitié de l'année 2000.

Le projet définit les redevables (articles 2 et 3), le moment auquel la cotisation est exigible (article 4), la base imposable ainsi que le taux de la cotisation et prévoit une franchise de la cotisation (article 5).

Le projet comprend en outre des dispositions spécifiques pour les redevables dont la cotisation ne pourra être établie qu'ultérieurement (article 6) ainsi que pour ceux qui ont obtenu une dérogation provisoire à l'obligation de stockage au sens de l'article 3 de l'arrêté royal du 11 octobre 1971 relatif aux obligations de moyens de stockage et de stockage de produits pétroliers (article 7).

Enfin, le projet prévoit des dispositions relatives à la perception de la taxe et au contrôle du respect de la loi en projet (articles 8 et 9) ainsi que des sanctions (article 10).

FORMALITES PREALABLES

Le texte ne fait pas apparaître clairement si l'avis de l'inspection des finances du 17 novembre 2000 et l'accord du Ministre du Budget du 22 novembre 2000

.../...

concernent le texte du projet, tel qu'il a été soumis au Conseil d'Etat, section de législation. En effet, l'avis de l'inspection des finances fait référence à d'autres montants que ceux indiqués à l'article 5 du projet et l'accord du Ministre du Budget mentionne un intitulé qui diffère de celui du projet soumis pour avis.

A cet égard, il convient de relever qu'il n'est correctement satisfait aux dispositions légales relatives à l'avis préalable de l'inspection des finances et à l'accord préalable du Ministre du Budget que si cet avis et cet accord ont trait au texte du présent projet.

Les observations qui suivent seront dès lors formulées sous réserve que tel fût effectivement le cas ou que ces formalités soient encore correctement accomplies.

OBSERVATIONS GENERALES

1. La loi en projet instaure une cotisation spéciale à l'égard d'un secteur économique déterminé. La question est de savoir si cette mesure est conforme au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

L'exposé des motifs justifie l'instauration de la cotisation concernée de la manière suivante :

- l'allocation d'une intervention unique par l'Etat en faveur des personnes à faibles revenus, par l'arrêté royal du 20 septembre 2000 portant octroi d'une allocation à titre d'intervention unique dans les frais de

.../...

gasoil de chauffage, a également profité au secteur pétrolier grâce au soutien ainsi apporté à la vente des produits pétroliers;

- le secteur pétrolier a pu réaliser des bénéfices importants au cours du second semestre de l'année 2000, et ce au mépris des obligations en matière de stockage des produits pétroliers;
- l'exécution des obligations en matière de stockage a provoqué une distorsion de la concurrence au détriment des petites entreprises du secteur (1).

En outre, il est relevé que les entreprises d'autres secteurs de l'énergie, comme celui du gaz naturel et de l'électricité, ont déjà accepté de contribuer à l'approvisionnement des ménages aux revenus modestes.

Ce dernier motif ne peut toutefois justifier la cotisation instaurée. Indépendamment encore de la circonstance que les règles existant actuellement en ce qui concerne les livraisons minimales d'électricité émanent des régions, force est de constater en tout cas que le projet ne vise pas une réglementation permanente de la livraison minimale de produits pétroliers à des personnes aux revenus modestes mais uniquement une mesure unique et temporaire entièrement liée à la situation spécifique du marché des produits pétroliers au cours du second semestre de l'année 2000 et que le projet y cherche également sa justification.

(1) Ce dernier motif semble plutôt concerner la franchise visée à l'article 5.

Dès lors, seuls les éléments susmentionnés ayant trait à cette situation spécifique devront être pris en compte pour examiner la conformité du projet au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Ces éléments peuvent justifier en soi qu'une cotisation spécifique soit imposée à des entreprises du secteur pétrolier, et non à des entreprises d'autres secteurs (1). Force est toutefois de constater que la cotisation ne reste pas limitée aux entreprises qui exerçaient leurs activités sur le marché des produits pétroliers durant la période pendant laquelle sont survenues les circonstances particulières justifiant la cotisation, mais que cette cotisation est également imposée à des entreprises qui n'apparaissent qu'après sur le marché (voir les articles 3 et 4 en combinaison avec l'article 6 du projet). En ce qui concerne ces dernières entreprises, ces circonstances ne peuvent justifier l'imposition de la cotisation étant donné que ces entreprises n'ont pu retirer aucun avantage - du moins substantiel (2) - de cette situation. Les dispositions en projet se heurtent, dès lors, sur ce point au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. En effet, ce dernier s'oppose à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans

(1) Le Conseil d'Etat, section de législation, part de l'hypothèse que ces éléments sont fondés en fait.

(2) En effet, il n'est pas exclu qu'une petite partie des interventions allouées sera encore utilisée pour des achats intervenant après l'entrée en vigueur de la loi actuellement en projet.

des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes (1).

Force est dès lors de conclure que le champ d'application des dispositions en projet doit être limité aux entreprises qui ont connu les circonstances particulières justifiant la cotisation (2).

2. La demande d'avis pose la question de savoir si, vu l'article 21 de l'annexe technique au contrat de programme relatif au régime des prix de vente des produits pétroliers, la cotisation à instaurer peut ou non être répercutée sur le consommateur.

(1) Voir, par exemple, Cour d'arbitrage, n° 91/98, 15 juillet 1998, cons. B.6.6, Cour d'arbitrage, n° 14/99, 10 février 1999, cons. B.5.4, Cour d'arbitrage, n° 124/99, 25 novembre 1999, cons. B.9.4.

(2) N'est pas critiquable sur le plan du principe constitutionnel d'égalité le fait qu'il n'existe, à l'égard de ces entreprises, une proportionnalité stricte entre le bénéfice retiré à la suite de ces circonstances particulières et le taux de la cotisation imposée : en effet, la Cour d'arbitrage admet que, en matière de fiscalité, l'on recoure à des catégories qui ne correspondent avec la réalité que d'une manière simplificatrice et approximative et que, lors de l'établissement de la base imposable et du taux de la taxe, il puisse être tenu compte tant de considérations liées à l'efficacité que des frais administratifs qui découlent du calcul de la taxe pour l'administration taxatrice. (Voir, par exemple, Cour d'arbitrage, n° 79/93, 9 novembre 1993, cons. B.7.2, Cour d'arbitrage, n° 1/94, 13 janvier 1994, cons. B.2.8).

L'article 21 de l'annexe mentionnée dispose que les modifications éventuelles des charges fiscales perçues sur les produits sont répercutées immédiatement et intégralement sur le prix au consommateur le jour même de leur application.

Force est de constater que l'article est formulé en termes généraux et qu'il n'est pas limité à la taxe sur la valeur ajoutée ou aux droits d'accises. Vu la rédaction et faute de documents préparatoires relatifs au contrat de programme visé, il ne peut dès lors être exclu que la taxe à instaurer puisse, en application de l'article 21 de l'annexe susvisée, être répercutée sur le consommateur.

Si les auteurs du projet entendent éviter cet effet, il leur est recommandé de prévoir expressément dans le projet que la taxe instaurée doit être supportée par le redevable même et qu'elle ne peut dès lors pas être répercutée sur le consommateur ou d'autres acteurs du marché.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Il convient de rédiger l'intitulé comme suit :

"Avant-projet de loi instaurant une cotisation unique à la charge du secteur pétrolier".

.../...

Arrêté de présentation

1. Les considérants figurant dans l'arrêté de présentation seront omis.

2. Dans la formule de proposition il est d'usage de n'indiquer que les attributions en vertu desquelles le ministre proposant intervient.

3. Le texte de la formule de présentation doit être rédigé comme suit :

"Notre Ministre de ..., Notre Ministre de ..., Notre Ministre de et Notre Secrétaire d'Etat à ... sont chargés de présenter en Notre nom aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit :".

Articles 2 et 3

1. Les articles 2 et 3 définissent les redevables.

Ces articles ne permettent toutefois pas de déterminer avec la précision requise pour la sécurité juridique, qui est soumis à la cotisation à instaurer. Ils ne sont dès lors pas compatibles avec le principe de légalité de l'impôt inscrit à l'article 170 de la Constitution.

.../...

Ainsi, l'article 2 fait notamment référence aux importateurs visés dans la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, alors que cette loi ne définit pas la notion d'"importateur" mais uniquement celle d'"importation".

En outre, la définition des redevables est d'autant plus obscure que l'article 2, mais pas l'article 3 qui reproduit partiellement l'article 2, fait référence à la soumission aux obligations imposées par l'arrêté royal du 11 octobre 1971 relatif aux obligations de moyens de stockage et de stockage de produits pétroliers. Etant donné que la loi du 10 juin 1997 et l'arrêté royal du 11 octobre 1971 ne comprennent pas toujours les mêmes notions (1), il est extrêmement malaisé de déterminer le champ d'application exact des dispositions en projet.

Force est dès lors d'en conclure que les articles 2 et 3 doivent être fusionnés dans un seul article, définissant les redevables de façon plus claire et plus précise. Les observations suivantes seront formulées sans préjudice de cette conclusion.

(1) Ainsi, les termes "entrepôts agréés", "opérateurs enregistrés" et "opérateurs non enregistrés" n'apparaissent pas dans l'arrêté royal du 11 octobre 1971, de sorte que les catégories mentionnées peuvent difficilement être soumises aux obligations imposées par cet arrêté.

2. Dans l'actuel article 2, il est préférable de supprimer les mots "à l'occasion de la saison d'hiver 2000-2001", ce qui impliquera bien sûr une adaptation de la rédaction de l'article.

3. Si la référence à la loi du 10 juin 1997 devait être maintenue, il conviendrait de mentionner correctement son intitulé. Dans cette hypothèse, il conviendra de remplacer, dans le texte néerlandais de l'actuel article 2, les mots "het algemene regime" par "de algemene regeling".

4. Dans un texte normatif, il est déconseillé d'inscrire des mots entre parenthèses. Il est dès lors préférable, à l'article 3, d'inscrire la mention "(personne physique ou morale)" sous la forme d'une incise.

5. Dans le texte néerlandais de l'article 3, il convient d'écrire "de inwerkingtreding" au lieu de "het van kracht worden" et "in de voornoemde wet" au lieu de "in gezegde wet".

Article 4

1. A l'article 4, l'on écrira "à partir du dixième jour suivant ..." au lieu de "le dixième jour suivant ...".

.../...

2. L'exposé des motifs précise que l'expression "première livraison intérieure" vise toute livraison effectuée en Belgique, après l'entrée en vigueur de la loi actuellement en projet, par un raffineur ou un importateur au sens de l'arrêté royal du 11 octobre 1971. Cette précision doit également être exprimée dans le texte de l'article 4.

3. On écrira "de l'arrêté royal du 11 octobre 1971 précité" au lieu de "dudit arrêté". Une observation analogue peut être formulée quant aux articles 5, alinéas 1er et 2, 6, alinéa 1er, et 7, alinéa 1er.

Article 5

1. Etant donné que la déclaration à laquelle renvoie l'article 5 doit être effectuée avant le 15 février 2000, la quantité de produits pétroliers que les entreprises concernées devait stocker durant l'année 2000 est connue.

L'article 5, alinéa 1er, peut dès lors être rédigé comme suit :

"La cotisation est calculée par tonne de produits pétroliers que le redevable devait stocker sur le territoire belge durant l'année civile 2000 en application de l'arrêté royal du 11 octobre 1971 précité".

.../...

2. La division en tirets de l'article 5, alinéa 2, doit être remplacée par une division en 1°, 2° et 3°. Dans la même disposition, on écrira "pour la première catégorie", "pour la deuxième catégorie" et "pour la troisième catégorie" au lieu de "1ère catégorie", "2ième catégorie" et "3ième catégorie".

3. Au lieu de faire référence dans une loi à un arrêté royal (1), il est recommandé de définir la notion d'"entreprises liées" dans l'article 2 de la loi en projet même.

4. A la fin de l'article 5, alinéa 4, il y aura lieu d'écrire "selon les modalités fixées par le Roi" au lieu "selon des modalités à déterminer par le Roi".

Article 6

L'article 6 vise tant l'hypothèse du redevable qui n'a effectué des livraisons pour la première fois qu'en 2000 que celle du redevable qui n'en effectue pour la première fois que durant la période visée à l'article 3. Dans le premier cas, l'obligation de stockage sera imposée, en vertu

(1) Etant donné que la référence est importante pour déterminer le taux de la taxe à instaurer, qui ne peut être fixé que par le législateur, la référence à l'arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises pourrait uniquement concerner cet arrêté tel qu'il s'énoncera au moment de l'adoption de la loi en projet, ce qui rendra la législation encore moins claire.

de l'arrêté royal du 11 octobre 1971, à partir de l'année 2001, dans le second cas à partir de l'année 2002.

Il conviendra, dès lors, de tenir compte des deux hypothèses à l'article 6.

Article 7

Dans le texte néerlandais de l'article 7, alinéa 1er, on écrira "met toepassing van" au lieu de "in toepassing van".

Article 8

1. Dans le texte néerlandais de l'article 8, alinéa 1er, il convient de permuter les termes "inning" et "heffing".

2. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée des mots "contrôle de la cotisation" à l'article 8, alinéa 1er, du projet.

3. Vu le fait que l'article 8, alinéa 2, fait référence à deux législations distinctes, qui ne sont pas nécessairement parallèles en tous points, cette disposition doit indiquer avec précision quelles sont les règles des législations mentionnées qui sont applicables aux agents

.../...

responsables de la perception et du recouvrement de la cotisation instaurée.

Article 9

La délégation au Roi inscrite à l'article 9 n'est admissible que dans la mesure où elle est lue en combinaison avec l'article 8.

Article 10

1. L'article 10, alinéa 1er, ne doit pas faire état de la loi du 30 juillet 1971 modifiant l'arrêté-loi 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays.

De même, la référence aux chapitres II et III de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix (dont la date fait défaut dans le projet) doit être limitée aux dispositions de ces chapitres qui sont pertinentes à l'égard de la loi en projet.

2. En vertu de l'article 10, alinéa 2, le non-paiement, partiel ou total, de la cotisation instaurée par le projet sera puni d'une amende au moins égale au décuple du montant éludé.

.../...

Cette disposition est contraire au principe de la légalité des peines, consacré par l'article 14 de la Constitution, principe qui implique notamment qu'il y a lieu de fixer un taux maximum de la peine.

Article 11

L'article 11, qui reproduit uniquement la règle générale relative à l'entrée en vigueur des lois, est superflu et doit dès lors être supprimé.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME