

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 32.370/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 32.370/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 15 octobre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales", a donné le 19 octobre 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 15 oktober 2001 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 wet van 22 oktober 1997 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie", heeft op 19 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

Motivation de l'urgence

Contrairement à ce qu'exige l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la lettre de demande d'avis ne contient aucune motivation spéciale de l'urgence.

Le préambule de l'arrêté en projet motive, pour sa part, l'urgence comme suit :

"Vu l'urgence, motivée par le fait que le présent arrêté a pour objet entre autres, d'instituer une différence du taux d'accise spécial sur l'essence sans plomb avec un indice d'octane de 98 ou plus et sur le gasoil utilisés comme carburant pour autant qu'ils répondent à des normes de qualité plus respectueuses de l'environnement; que cette différence doit entrer rapidement en vigueur; que dans ces conditions, le présent arrêté doit être pris sans délai;"

Force est de constater que cette motivation de l'urgence est quasi tautologique car la raison pour laquelle la différenciation du taux d'accise spécial doit entrer rapidement en vigueur n'est pas formellement exprimée.

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite essentiellement, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

Fondement juridique

1. L'arrêté en projet se fonde sur l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 qui dispose :

"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." ⁽¹⁾.

En vertu de cette disposition, le Roi peut certes prendre des mesures provisoires dérogeant à la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et au taux des droits d'accise sur les huiles minérales mais il ne peut pas formellement modifier celle-ci ⁽²⁾. Les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté en projet doivent donc être formellement adaptés sur ce point.

Il est proposé de rédiger ces articles comme suit :

"Article 1^{er}. Par dérogation à l'article 7, § 1^{er}, b), de la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et au taux des droits d'accise sur les huiles minérales, le droit d'accise spécial de l'essence sans plomb relevant du code NC 27 10 00 32 est fixé à 10.610 francs par 1000 litres à 15°C (à convertir en euros) lorsque cette essence dépasse les limites suivantes : (... la suite comme au projet - voir le tableau de la page 3).".

"Art. 2. Par dérogation à l'article 7, § 1^{er}, d), de la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et au taux des droits d'accise sur les huiles minérales, le droit d'accise spécial du gasoil relevant du code NC 27 10 00 69, utilisé comme carburant, est fixé à 4.300 francs par 1000 litres à 15°C (à convertir en euros) lorsque ce gasoil dépasse les limites suivantes : (... la suite comme au projet - voir le tableau de la page 4).".

⁽¹⁾ L'alinéa 2 ajoute "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 1^{er}".

⁽²⁾ Et ce, à la différence de ce que prévoit l'article 11, § 1^{er}, de la loi générale sur les douanes et accises, précitée, qui dispose expressément que les mesures prises par le Roi peuvent "comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales".

La suite du projet doit être adaptée en conséquence.

2. Il convient d'ajouter dans le préambule l'article 14 de la loi du 22 octobre 1997, précitée, qui sert également de fondement à plusieurs dispositions du projet.

Compétence de l'auteur de l'acte

Sur ce point, le projet n'appelle aucune observation.

Formalité préalable

Le préambule de l'arrêté en projet vise la décision 2001/439/CE du Conseil du 5 juin 2001 autorisant la Belgique à appliquer un taux d'accise différencié non seulement à l'essence sans plomb à faible teneur en soufre (50 ppm) et en aromatiques (35 %) mais aussi au gazole à faible teneur en soufre (50 ppm) utilisé comme carburant. Cette décision a été prise dans le cadre de la procédure visée à l'article 8, § 4, de la directive 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales. En vertu de cet article précité, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un Etat membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires à celles prévues par la directive, pour des raisons de politiques spécifiques.

Dans le descriptif de "la demande de dérogation" qui a donné lieu à la décision précitée, la mesure envisagée consistait "à réduire le taux d'accises frappant l'essence sans plomb et le diesel routier ne contenant pas plus de 50 ppm de soufre et dont on a réduit les matières aromatiques contenues, tout en maintenant les taux d'accises actuels sur les mêmes carburants mais qui ne répondent pas à ces critères écologiques.

Or, l'arrêté en projet est totalement différent. Il ne contient aucune réduction des taux d'accises actuels. Au contraire, il prévoit une majoration du droit d'accise spécial de 600 francs par mille litres pour l'essence sans plomb dont l'indice d'octane est de 98 ou plus ainsi que pour le carburant diesel, qui ne répondent pas à certains critères écologiques.

Une telle majoration est étrangère à la procédure d'autorisation prévue à l'article 8, § 4, de la directive 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 mentionnée ci-avant.

Par conséquent, il y a lieu d'omettre du préambule les visas relatifs aux directives européennes et à la décision du Conseil du 5 juin 2001.

Observation particulière

Les règles relatives à l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, éparpillées dans les articles 3, 4 et 9, sont particulièrement mal rédigées. Il y a lieu de les grouper dans un seul article et de les rédiger dans un langage compréhensible.

Observation finale

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce que le montant est uniquement exprimé en francs. Il y a lieu de l'établir en euros. Une disposition transitoire, applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2002, doit être ajoutée afin d'exprimer cette valeur en francs. Les montants en francs et en euros seront mentionnés en toutes lettres.

Motivering van het verzoek om spoedbehandeling

In tegenstelling tot wat artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorschrijft, wordt in de brief met de adviesaanvraag geen enkele bijzondere reden opgegeven tot staving van het verzoek om spoedbehandeling.

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt het spoedeisende karakter ervan gemotiveerd als volgt :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door het feit dat dit besluit onder andere tot doel heeft, een gedifferentieerd tarief van de bijzondere accijns op ongelode benzine met een octaangetal van 98 of meer en gasolie gebruikt als motorbrandstof in te voeren, voor zover ze aan hogere milieukwaliteitsnormen beantwoorden; dat deze differentiatie snel in werking moet treden; dat, in die omstandigheden, dit besluit zonder uitstel dient te worden genomen;".

Op te merken valt dat deze motivering van het verzoek om spoedbehandeling nagenoeg een tautologie vormt, daar de reden waarom een gedifferentieerd tarief van de bijzondere accijns snel van kracht moet worden, niet uitdrukkelijk wordt opgegeven.

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, hoofdzakelijk tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

Rechtsgrond

1. Het ontworpen besluit is gegrond op artikel 13, § 1, eerste lid, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, dat als volgt luidt :

"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 ⁽¹⁾.

Krachtens deze bepaling kan de Koning weliswaar voorlopige maatregelen nemen die afwijken van de wet van 22 oktober 1997 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie, doch hij kan die wet niet formeel wijzigen ⁽²⁾. De artikelen 1 en 2 van het ontworpen besluit moeten op dat punt dus formeel worden aangepast.

Voorgesteld wordt deze artikelen te redigeren als volgt :

"Artikel 1. In afwijking van artikel 7, § 1, b), van de wet van 22 oktober 1997 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie, wordt de bijzondere accijns op ongelode benzine die valt onder code NC 27 10 00 32 vastgesteld op 10.610 frank per 1000 liter bij 15° (om te zetten in euro) wanneer die benzine de volgende grenswaarden overschrijdt : (voorts zoals in het ontwerp - zie tabel op bladzijde 3).".

⁽¹⁾ Het tweede lid bepaalt voorts :
"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".

⁽²⁾ Zulks in tegenstelling tot hetgeen artikel 11, § 1, van de voormelde algemene wet inzake douane en accijnzen bepaalt; in dat artikel wordt uitdrukkelijk gezegd dat in de door de Koning genomen maatregelen "het opheffen of het wijzigen van wetsbepalingen" kunnen begrepen zijn.

"Art. 2. In afwijking van artikel 7, § 1, d), van de wet van 22 oktober 1997 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie, wordt de bijzondere accijns op gasolie die valt onder code NC 27 10 00 69, en die gebruikt wordt als motorbrandstof, vastgesteld op 4.300 frank per 1000 liter bij 15° (om te zetten in euro) wanneer die gasolie de volgende grenswaarden overschrijdt : (... voorts zoals in het ontwerp - zie tabel op bladzijde 4).".

De rest van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

2. In de aanhef dient artikel 14 van de voormelde wet van 22 oktober 1997 te worden toegevoegd, daar het eveneens de rechtsgrond oplevert van verscheidene bepalingen van het ontwerp.

Bevoegdheid van de steller van de handeling

Op dat punt behoeft bij het ontwerp geen enkele opmerking te worden gemaakt.

Voorafgaand vormvereiste

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar beschikking 2001/439/EG van de Raad van 5 juni 2001 waarbij het Koninkrijk België wordt gemachtigd een gedifferentieerd accijnstarief toe te passen niet alleen op ongelode benzine met een laag zwavelgehalte (50 ppm) en een laag aromaatgehalte (35 %), maar ook op gasolie met een laag zwavelgehalte (50 ppm) die gebruikt wordt als motorbrandstof. Deze beschikking is genomen in het kader van de procedure vermeld in artikel 8, lid 4, van richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën. Krachtens dat voormelde artikel kan de Raad, op voorstel van de Commissie, met eenparigheid van stemmen, een Lid-Staat machtigen, uit specifieke beleidsoverwegingen vrijstellingen of verlagingen in te voeren die verder gaan dan die waarin de richtlijn voorziet.

.../...

In de beschrijving van "het verzoek om afwijking" dat aanleiding heeft gegeven tot de voormelde beschikking, bestond de voorgenomen maatregel erin de accijnzen te verlagen op ongelode benzine en diesel met een zwavelgehalte van minder dan 50 ppm en waarvan het aromaatgehalte verlaagd is, en terzelfder tijd de huidige accijnzen op dezelfde motorbrandstoffen, doch die niet voldoen aan deze ecologische vereisten, te handhaven.

Het ontworpen besluit is evenwel totaal anders. Het bevat geen enkele verlaging van de huidige accijnzen. Het voorziet, integendeel, in een verhoging van de bijzondere accijns van 600 frank per duizend liter voor ongelode benzine waarvan het octaangehalte 98 of meer bedraagt, alsmede voor de dieselbrandstof, die niet voldoen aan bepaalde ecologische criteria.

Zo een verhoging heeft niets uit te staan met de machtigingsprocedure waarin artikel 8, lid 4, van de hierboven vermelde richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 voorziet.

De verwijzingen naar de Europese richtlijnen en naar de beschikking van de Raad van 5 juni 2001 dienen bijgevolg uit de aanhef te worden weggelaten.

Bijzondere opmerking

De regels betreffende de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, verspreid over de artikelen 3, 4 en 9, zijn bijzonder slecht gesteld. Ze dienen in één enkel artikel te worden samengebracht en in verstaanbare taal te worden gesteld.

Slotopmerking

De steller van het ontwerp wordt erop opmerkzaam gemaakt dat het bedrag alleen wordt uitgedrukt in franken. Het dient in euro's te worden vermeld. Om die waarde in franken weer te geven dient een overgangsbepaling te worden toegevoegd die van toepassing is tot 1 januari 2002. De bedragen in franken en in euro's behoren voluit te worden vermeld.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
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.

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, referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS