

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.419/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 20 janvier 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales", a donné le 26 janvier 2004 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence est motivée par le fait que l'arrêté qui vous est présenté a pour objet essentiel de transposer en droit national une directive édictée par le Conseil de l'Union européenne, que cette directive a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 31 octobre 2003, qu'elle doit être appliquée obligatoirement le 1^{er} janvier 2004 et qu'il y a donc lieu de prendre l'arrêté sans délai.

L'utilisation de l'article 11 de la loi générale sur les douanes et accises est motivée par le fait qu'il s'agit de transposer dans le droit belge des dispositions relevant d'actes, décisions, recommandations ou arrangements internationaux telle ici une directive européenne. Par contre, l'utilisation de l'article 13 de la même loi générale est motivée par le fait qu'il y a lieu d'inclure dans le projet d'arrêté royal des dispositions de la législation belge ne ressortant pas directement de ladite directive."

En application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, cette motivation de l'urgence doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté.

Dans le bref délai imparti à l'examen du projet, et sur la base des renseignements disponibles, le Conseil d'État n'a pas pu vérifier si la motivation rappelée ci-avant apporte une justification spéciale de l'urgence pour les dispositions du projet qui se fondent sur l'article 13 de la loi générale sur les douanes et accises ⁽¹⁾.

*

* *

⁽¹⁾ La difficulté est, à défaut pour le projet de justifier article par article la base juridique sur laquelle il se fonde, de déterminer quelles sont les dispositions du projet qui ne se rattachent pas à la transposition de la directive. Au surplus, il se pourrait qu'une disposition qui n'est pas directement liée à la transposition de la directive soit néanmoins utile à une bonne compréhension des dispositions transposées, auquel cas il pourrait être estimé que l'urgence de l'adopter se fonde aussi sur celle qui sert de justification à l'utilisation de l'article 11 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalité préalable

L'accord du Ministre du Budget, avec mention de sa date, doit être donné explicitement; il ne peut se déduire du consensus dégagé en Conseil des ministres lors de l'examen du projet d'arrêté.

Fondement juridique

Observations générales

1. La directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (ci-après : la directive du 27 octobre 2003), que le projet d'arrêté entend transposer en droit belge, fixe le cadre général de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Elle établit le principe d'un niveau minimum de taxation, le niveau de taxation étant défini comme le montant total d'impôts indirects perçu (à l'exception de la TVA), calculé directement ou indirectement sur la quantité de produits énergétiques et d'électricité au moment de la mise à la consommation.

Selon les explications fournies par les délégués du ministre, l'intention de l'auteur du projet est, dans un souci de clarté, de reprendre, dans un seul texte, les impositions indirectes frappant les produits énergétiques visés par la directive, ainsi que l'électricité.

.../...

À cette fin, le projet d'arrêté modifie l'intitulé de la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accises sur les huiles minérales (ci-après : la loi du 22 octobre 1997) et étend son champ d'application à la houille, au gaz naturel et à l'électricité. Par ailleurs, la cotisation sur l'énergie prélevée sur la base de la loi du 22 juillet 1993 instaurant une cotisation sur l'énergie en vue de sauvegarder la compétitivité et l'emploi devient une forme d'accise.

2.1. D'après son préambule, l'arrêté royal en projet se donne pour base juridique les articles 11 et 13, § 1^{er}, de la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977 (ci-après : loi générale).

Selon l'article 11, § 1^{er}, de la loi générale,

"(...) le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre toutes mesures en matière de douane et d'accise, propres à assurer la bonne exécution d'actes, décisions, recommandations ou arrangements internationaux, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales".

L'article 13, § 1^{er}, de la même loi dispose pour sa part :

"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."

En vertu de cette dernière disposition, la section de législation du Conseil d'État estime que le Roi peut certes prendre des mesures provisoires dérogeant aux lois en vigueur mais qu'il ne peut pas formellement modifier celles-ci. ⁽²⁾

2.2. Toutes les dispositions de l'arrêté en projet ont pour objet de modifier ou d'abroger différents articles de loi en vigueur.

⁽²⁾ Voir les avis 34.630/2, 32.698/4 et 32.370/2, donnés les 24 décembre 2002, 14 décembre 2001 et 19 octobre 2001 sur des projets d'arrêtés royaux "portant modification de la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales".

Or, en considération de la nature distincte des pouvoirs que les deux habilitations rappelées au point 2.1. donnent au Roi, l'auteur du projet ne peut, comme il le fait, agir par la voie de modification apportée à la loi sans se demander si le fondement sur lequel repose la disposition qu'il adopte l'autorise à oeuvrer de la sorte.

2.3. La double habilitation qui constitue le fondement légal de l'arrêté en projet implique, au regard de la portée des normes figurant dans le projet, de respecter les principes qui suivent :

- a) Lorsqu'une disposition du projet n'est pas commandée par la nécessité de transposer la directive du 27 octobre 2003, les pouvoirs du Roi, qui reposent alors sur l'article 13, § 1^{er}, de la loi générale sont de prescrire, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes mesures jugées utiles, ce qui n'emporte pas le pouvoir de modifier la loi. En conséquence, les dispositions de cette nature figurant dans l'arrêté en projet doivent être formellement adaptées sur ce point afin d'être présentées comme des dispositions autonomes plutôt que comme des dispositions modificatives des lois en vigueur ⁽³⁾.
- b) Lorsqu'une disposition du projet répond à la nécessité de transposer en droit belge une obligation résultant de la directive du 27 octobre 2003, c'est à bon droit que le projet réalise cette transposition par le biais de modifications apportées à la loi étant donné que l'article 11, § 1^{er}, de la loi générale habilite le Roi à procéder de la sorte.
- c) Lorsqu'une disposition du projet a pour objet de mettre en oeuvre une faculté laissée par la directive du 27 octobre 2003 à l'appréciation des Etats membres, il convient, afin de déterminer si l'auteur du projet est habilité à modifier la loi, de s'interroger sur

⁽³⁾ À titre d'exemple, l'article 8, § 3, a) et b), en projet, de la loi du 22 octobre 1997 et l'article 3 du projet, parce qu'ils paraissent constituer des normes de droit interne indépendantes de la transposition de la directive du 27 octobre 2003, devraient être présentés sous la forme de dispositions autonomes. On sera également attentif au fait que les changements que l'arrêté en projet apporte aux taux des droits d'accise, d'accise spécial et de la cotisation sur l'énergie ne peuvent être adoptés par la voie d'une modification à la loi lorsque le niveau minimum de taxation au sens de l'article 4 de la directive du 27 octobre 2003 est, pour le produit correspondant, déjà atteint ou dépassé par le cumul, à leurs taux actuels, des impôts indirects visés par le projet, sauf à démontrer que de tels changements se révèlent nécessaires pour une bonne exécution de la directive précitée.

la question de savoir si la disposition concernée constitue, comme le prévoit l'article 11, § 1^{er}, de la loi générale, une "mesure propre à assurer une bonne exécution" de la directive. Si la réponse à cette question est positive, le Roi sera habilité à modifier la loi étant donné que ses pouvoirs reposeront sur l'article 11 précité. Dans le cas contraire, étant donné que les pouvoirs du Roi ne pourront plus se fonder sur l'article 11 de la loi générale mais sur son article 13 qui ne l'autorise pas à modifier la loi, il conviendra d'agir, par la voie d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, uniquement s'il est établi que la mise en oeuvre en droit interne de la faculté laissée par la directive aux États membres constitue une mesure permettant l'application anticipée d'un changement qui doit être apporté d'urgence aux droits d'accise. Si tel n'est pas le cas, seul le législateur pourra, en vertu des articles 170 et 172 de la Constitution qui consacrent le principe de la légalité de l'impôt, adopter en droit interne les choix qui portent sur la détermination des éléments constitutifs essentiels de nature à influencer la dette du contribuable.

Afin que les règles contenues dans l'arrêté en projet ne puissent être contestées au motif qu'elles excéderaient les pouvoirs dont est investi le Roi au regard des habilitations sur lesquelles repose l'arrêté en projet, il y aurait dès lors lieu que l'auteur du projet détermine, pour chacune des dispositions de celui-ci, l'habilitation sur base de laquelle elle est adoptée et en tire les conséquences qui s'imposent quant à la possibilité ou non de procéder par une modification de la loi.

3. Les arrêtés royaux pris en application des articles 11 et 13 de la loi générale doivent faire l'objet d'une intervention du législateur.

Cette intervention découle du principe de légalité de l'impôt consacré par les articles 170 et 172 de la Constitution.

Des deux procédures législatives prévues respectivement à l'article 11, § 2, et à l'article 13, § 1^{er}, de la loi générale, il convient d'appliquer celle qui est la plus stricte du point de vue chronologique, à savoir celle qui est visée à l'article 13, § 1^{er}, qui impose que :

"Le Roi saisira les Chambres législatives, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur 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}."

.../...

Les prescriptions de procédure ainsi déterminées seront à combiner avec celles imposées par l'article 3bis, § 1^{er}, alinéas 2 et 3 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

4. Le rapport au Roi précédant l'arrêté tient lieu d'exposé des motifs; il permet une meilleure information des redevables et des Chambres législatives, lorsque celles-ci seront saisies en application des articles 11 et 13, précités. C'est pourquoi, il doit être plus explicite que le document soumis à l'avis du Conseil d'État; un commentaire de chaque article devra le compléter. Il serait à cet égard prudent, au regard du principe d'égalité devant la loi fiscale, que l'auteur du projet apporte une justification pertinente à certaines des différences de traitement introduites par l'article 7, en projet, de la loi du 22 octobre 1997. Par exemple, au sein des consommations professionnelles, des explications devraient être données quant aux distinctions opérées entre les "entreprises grandes consommatrices avec accord ou permis environnemental", les "entreprises avec accord ou permis environnemental" et les "autres entreprises". La constatation que ces distinctions, sans être obligatoires, sont autorisées par la directive précitée ne dispense en effet pas l'auteur du projet de respecter les articles 10, 11 et 172 de la Constitution lorsqu'il intègre dans le droit national des exonérations ou des taux différenciés facultatifs ⁽⁴⁾.

5. Le rapport au Roi doit être complété par la présentation d'un tableau de correspondance entre le texte du projet et celui des normes européennes pertinentes, afin que les Chambres législatives puissent se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en oeuvre par les auteurs du projet belge, et éviter que l'exercice du droit d'amendement inscrit dans l'article 76 de la Constitution ne dépasse les limites du pouvoir d'appréciation laissé aux États membres par le droit européen.

6. Le texte en projet confie au Ministre des Finances le pouvoir d'arrêter de nombreuses mesures d'exécution. Conformément à l'article 108 de la Constitution, cette

⁽⁴⁾ Sur la possibilité de transposer les exonérations facultatives figurant dans la directive du 27 octobre 2003 par un arrêté royal fondé sur les articles 11 et 13 de la loi générale, il est renvoyé à l'observation générale 2.3, c), émise ci-avant.

compétence appartient en principe au Roi et non au ministre, le Roi pouvant à son tour déléguer au ministre des pouvoirs de détail. Certes, les mesures d'exécution visées par le projet sont en général de détail mais la rédaction de certains articles ne fait pas apparaître cette restriction. Pour que les délégations prévues à l'article 1^{er}, 18° et 19°, soient juridiquement admissibles, il conviendrait que le rapport au Roi fasse apparaître le caractère secondaire des mesures qui pourront être arrêtées par le ministre. À défaut, la compétence d'arrêter ces mesures sera accordée au Roi.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}, 2°

Concernant l'article 2, § 2, en projet, de la loi du 22 octobre 1997, le commentaire de l'article pourrait mentionner la précision qui figure à l'article 2, 5, alinéa 2, de la directive du 27 octobre 2003 selon laquelle une mise à jour des codes de la nomenclature combinée pour les produits visés par la directive ne doit pas entraîner de modification des taux minima de taxation appliqués en vertu de la directive, ni l'ajout ou le retrait de tout produit énergétique et de l'électricité.

Article 1^{er}, 5°

Afin de se conformer au contenu de la directive, à l'article 6, § 2, en projet, de la loi du 22 octobre 1997, le mot "immédiatement" doit être inséré entre le mot "informe" et les mots "la Commission".

Article 1^{er}, 6°

Cette disposition modifie l'article 7 de la loi du 22 octobre 1997 et consiste en une énumération, comprenant treize pages, de différents taux de taxation frappant divers produits énergétiques.

.../...

Cet article, vu sa longueur et l'extrême diversité des hypothèses qu'il régit, fait l'objet de subdivisions en cascade qui en rendent la lecture particulièrement ardue.

Afin d'en améliorer la lisibilité et de permettre une identification aisée des diverses dispositions lors de modifications futures, l'auteur du projet devrait envisager de diviser cette disposition en plusieurs articles distincts, ce qui assurerait une plus grande sécurité juridique pour les redevables.

Article 1^{er}, 7^o

1. Dans l'article 8, § 2, en projet, de la loi du 22 octobre 1997, la section de législation se demande s'il n'y aurait pas lieu de compléter cette disposition par un petit b) précisant ce que le projet entend par "gasoil du code NC 2710 19 41 d'une teneur de poids en soufre n'excédant pas 50 mg/kg".

2. Les habilitations conférées au Roi par l'article 8, §§ 5 et 6, en projet, sont susceptibles d'avoir deux portées différentes :

- soit l'auteur du projet entend insérer dans le nouvel article 8 de la loi du 22 octobre 1997, précitée, une habilitation au Roi qui lui permette de déterminer, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et non soumis à une procédure de confirmation, de simples modalités d'application relevant du pouvoir réglementaire et donc compatibles avec les articles 170 et 172 de la Constitution. Dans ce cas, une telle habilitation peut être admise;
- soit l'auteur du projet entend, au contraire, habiliter le Roi à fixer des éléments essentiels de la taxation que les articles 170 et 172 de la Constitution réservent au législateur. Dans ce cas, l'habilitation doit être omise. Seule la procédure visée à l'article 11 de la loi générale permet de rencontrer cet objectif.

Article 1^{er}, 18°

Dans l'article 19, § 2, en projet, de la loi du 22 octobre 1997, afin de se conformer au contenu de la directive, notamment son article 4, 2, il convient de remplacer le mot "peut" par le mot "prend" dès lors que le niveau de taxation s'entend du montant total d'impôts indirects (à l'exception de la TVA) perçu, calculé directement ou indirectement sur la quantité de produits énergétiques et d'électricité au moment de la mise à la consommation.

Article 2

Dès lors que la cotisation sur l'énergie instaurée par la loi du 22 juillet 1993 devient une forme d'accise au sens des dispositions en projet, il serait plus adéquat d'intégrer dans la loi du 22 octobre 1997 les dispositions de la loi du 22 juillet 1993 qui demeurent pertinentes pour régir le sort de cette cotisation sur l'énergie plutôt que d'abroger, dans la loi du 22 juillet 1993, les dispositions de celle-ci qui sont rendues superflues par l'arrêté en projet. La méthode retenue par l'arrêté en projet laisse, en effet, subsister dans l'ordre juridique la loi du 22 juillet 1993 instaurant une cotisation sur l'énergie en vue de sauvegarder la compétitivité et l'emploi, mais cette loi ne conserve un sens que par référence au contenu de la loi du 22 octobre 1997, telle que modifiée par l'arrêté en projet, sans qu'aucune disposition de la loi du 22 juillet 1993 ne renvoie à la loi du 22 octobre 1997 pour le préciser. Ce procédé peut susciter des difficultés : ainsi, l'article 16 de la loi du 22 juillet 1993 prévoit que :

"Le produit de la cotisation sur l'énergie visée à l'article 2 de la présente loi (...) est attribué au Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale (...)",

mais l'article 2 de cette loi est abrogé par l'arrêté en projet de telle sorte que ce principe d'affectation budgétaire ne paraît plus formellement garanti. L'auteur du projet doit veiller à remédier aux difficultés de cette nature.

.../...

Observations finales

1. La version française et la version néerlandaise ne concordent pas.

Ainsi, à titre d'exemple, à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, (5) et § 2, a), (2), le terme "litige" ne correspond pas au terme "betwisting".

À l'article 2 de la version néerlandaise, il est question de "ingetrokken", tandis que la version française énonce "abrogés".

2. L'article 8 cite à plusieurs reprises des paragraphes de l'article 7. Or, l'article 7 n'est pas divisé en paragraphes.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
	B. GLANSDORFF,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.419/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 20 januari 2004 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, 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 26 januari 2004 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt:

"L'urgence est motivée par le fait que l'arrêté qui vous est présenté a pour objet essentiel de transposer en droit national une directive édictée par le Conseil de l'Union européenne, que cette directive a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 31 octobre 2003, qu'elle doit être appliquée obligatoirement le 1^{er} janvier 2004 et qu'il y a donc lieu de prendre l'arrêté sans délai.

L'utilisation de l'article 11 de la loi générale sur les douanes et accises est motivée par le fait qu'il s'agit de transposer dans le droit belge des dispositions relevant d'actes, décisions, recommandations ou arrangements internationaux telle ici une directive européenne. Par contre, l'utilisation de l'article 13 de la même loi générale est motivée par le fait qu'il y a lieu d'inclure dans le projet d'arrêté royal des dispositions de la législation belge ne ressortant pas directement de ladite directive".

Met toepassing van artikel 84, § 1, tweede lid, dient deze motivering van het verzoek om spoedbehandeling te worden overgenomen in de aanhef van het besluit.

De Raad van State heeft, binnen de korte termijn die hem voor het onderzoek van het ontwerp toegemeten is en op basis van de beschikbare inlichtingen, niet kunnen nagaan of de motivering die hiervoren is weergegeven, een bijzondere verantwoording biedt voor het verzoek om spoedbehandeling van de bepalingen van het ontwerp die steunen op artikel 13 van de algemene wet inzake douane en accijnzen ⁽¹⁾.

*

* *

⁽¹⁾ Het probleem bestaat erin dat, doordat in het ontwerp niet artikel voor artikel wordt vermeld wat de rechtsgrond van elke bepaling is, het moeilijk is vast te stellen welke bepalingen van het ontwerp geen verband houden met de omzetting van de richtlijn. Bovendien zou het kunnen dat een bepaling die niet rechtstreeks verband houdt met de omzetting van de richtlijn desondanks dienstig is voor een goed begrip van de omgezette bepalingen, in welk geval er van uit zou kunnen worden gegaan dat de dringende noodzakelijkheid om die bepaling uit te vaardigen eveneens steunt op die welke dient als verantwoording van het aanwenden van artikel 11 van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaand vormvereiste

De Minister van Begroting dient expliciet mee te delen dat hij met het ontwerp akkoord is gegaan en op welke datum dat is geschied; de akkoordbevinding kan niet worden afgeleid uit de consensus die in de Ministerraad is bereikt bij de bespreking van het ontwerpbesluit.

Rechtsgrond

Algemene opmerkingen

1. Bij richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (hierna te noemen : de richtlijn van 27 oktober 2003), die men bij het ontwerp van besluit in Belgisch recht wil omzetten, wordt het algemene kader van de belasting op energieproducten en elektriciteit bepaald. De richtlijn voert het beginsel van een minimumbelastingniveau in, waarbij het belastingniveau gedefinieerd wordt als het totaal van alle geheven indirecte belastingen (BTW uitgezonderd), rechtstreeks of niet-rechtstreeks berekend over de hoeveelheid energieproducten en elektriciteit op het tijdstip van uitslag tot verbruik.

Volgens de uitleg die de gemachtigden van de minister hebben verstrekt, is het de bedoeling van de steller van het ontwerp om met het oog op de duidelijkheid in een enkele tekst te vermelden welke indirecte belastingen geheven worden op elektriciteit en op de energieproducten waarop de richtlijn betrekking heeft.

Daartoe wordt bij het ontwerp van besluit het opschrift van de wet van 22 oktober 1997 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie (hierna te noemen : de wet van 22 oktober 1997) gewijzigd en wordt de werkingssfeer ervan uitgebreid met steenkool, aardgas en elektriciteit. Voorts wordt de bijdrage op de energie, die geheven wordt op grond van de wet van 22 juli 1993 tot instelling van een bijdrage op de energie ter vrijwaring van het concurrentievermogen en de werkgelegenheid, een soort accijns.

2.1. Volgens de aanhef heeft het ontworpen koninklijk besluit als rechtsgrond de artikelen 11 en 13, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 (hierna te noemen : de algemene wet).

Volgens artikel 11, § 1, van de algemene wet,

"(...) mag de Koning, bij wege van een besluit waarover door de in Raad vergaderde Ministers is beraadslaagd, alle maatregelen treffen inzake douane en accijnzen om de goede uitvoering te verzekeren van internationale akten, beslissingen, aanbevelingen en afspraken, hieronder begrepen zijnde het opheffen of het wijzigen van wetsbepalingen".

In artikel 13, § 1, van dezelfde wet wordt het volgende bepaald :

"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 afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt dat de Koning krachtens deze bepaling weliswaar voorlopige maatregelen kan nemen die afwijken van de geldende wetten, doch dat hij die wetten niet formeel kan wijzigen ⁽²⁾.

2.2. Alle bepalingen van het ontworpen besluit strekken tot wijziging of opheffing van verscheidene geldende wetsartikelen.

Gelet op de onderscheiden aard van de bevoegdheden die aan de Koning zijn verleend bij de twee machtigingen waaraan in punt 2.1. is herinnerd, mag de steller van het ontwerp de weg van het aanbrengen van wijzigingen in de wet, die hij ingeslagen is, evenwel niet bewandelen zonder zich af te vragen of hij krachtens de rechtsgrond van de door hem uitgevaardigde bepaling aldus te werk mag gaan.

2.3. De tweevoudige machtiging die de rechtsgrond van het ontworpen besluit vormt, impliceert uit het oogpunt van de reikwijdte van de rechtsregels die in het ontwerp voorkomen, dat de volgende principes moeten worden nageleefd :

- a) Wanneer een bepaling van het ontwerp niet vereist is door de noodzaak de richtlijn van 27 oktober 2003 om te zetten, bestaat de bevoegdheid van de Koning, die dan op artikel 13, § 1, van de algemene wet steunt, erin om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad alle dienstig geachte maatregelen voor te schrijven, welke bevoegdheid evenwel niet de bevoegdheid inhoudt om de wet te wijzigen. Bijgevolg moeten de bepalingen van die aard die in het ontworpen besluit voorkomen, op dit punt qua vorm worden aangepast, zodat ze voorgesteld worden als autonome bepalingen en niet als bepalingen tot wijziging van geldende wetten ⁽³⁾.

⁽²⁾ Zie de adviezen 34.630/2, 32.698/4 en 32.370/2, die op 24 december 2002, 14 december 2001 en 19 oktober 2001 zijn gegeven over ontwerpen van koninklijk besluit "tot wijziging van de wet van 22 oktober 1997 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie".

⁽³⁾ Zo zouden bijvoorbeeld het ontworpen artikel 8, § 3, a) en b), van de wet van 22 oktober 1997 en artikel 3 van het ontwerp, doordat ze regels van intern recht lijken te zijn die geen verband houden met de omzetting van de richtlijn van 27 oktober 2003, in de vorm van autonome bepalingen moeten worden voorgesteld. Voorts dient er nauwlettend op te worden gelet dat de wijzigingen die bij het ontworpen besluit worden aangebracht in de tarieven van de accijns, de bijzondere accijns en de bijdrage op energie, niet via een wijziging van de wet tot stand kunnen worden gebracht wanneer het minimumbelastingniveau in de zin van artikel 4 van de richtlijn van 27 oktober 2003 voor het product in kwestie reeds bereikt of overschreden is door de gecombineerde werking, op hun huidige niveau, van de indirecte belastingen waarop het ontwerp betrekking heeft, tenzij aangetoond wordt dat zulke wijzigingen noodzakelijk blijken voor een goede uitvoering van de voormelde richtlijn.

- b) Wanneer een bepaling van het ontwerp beantwoordt aan de noodzaak om een uit de richtlijn van 27 oktober 2003 voortkomend voorschrift om te zetten in Belgisch recht, wordt die omzetting door het ontwerp terecht tot stand gebracht door het aanbrengen van wijzigingen in de wet, aangezien de Koning bij artikel 11, § 1, van de algemene wet gemachtigd wordt aldus te werk te gaan.
- c) Wanneer een bepaling van het ontwerp ertoe strekt gebruik te maken van een mogelijkheid waarover de lidstaten krachtens de richtlijn van 27 oktober 2003 mogen oordelen, dient men, om na te gaan of de steller van het ontwerp bevoegd is om de wet te wijzigen, zich af te vragen of de bepaling in kwestie in de zin van artikel 11, § 1, van de algemene wet een "maatregel (is) om de goede uitvoering" van de richtlijn te garanderen. Als op die vraag bevestigend moet worden geantwoord, is de Koning gemachtigd tot het wijzigen van de wet, aangezien zijn bevoegdheid dan steunt op het voormelde artikel 11. In het andere geval steunt de bevoegdheid van de Koning niet meer op artikel 11, maar op artikel 13 van de algemene wet, welk artikel Hem niet machtigt tot het wijzigen van de wet, zodat moet worden gewerkt met een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, doch alleen wanneer vaststaat dat de toepassing in intern recht van de mogelijkheid waarover de lidstaten krachtens de richtlijn beschikken een maatregel vormt die de vervroegde toepassing mogelijk maakt van een wijziging die dringend in de accijnzen moet worden aangebracht. Als zulks niet het geval is, kan alleen de wetgever, krachtens de artikelen 170 en 172 van de Grondwet, waarin het beginsel van de wettelijkheid van de belastingen verankerd is, in intern recht de keuzes maken die verband houden met het vaststellen van de essentiële bestanddelen waardoor de schuld van de accijnsplichtige kan worden beïnvloed.

Om te voorkomen dat de in het ontworpen besluit vervatte regels kunnen worden bestreden omdat ze de bevoegdheden zouden overschrijden die aan de Koning opgedragen zijn in het licht van de machtigingen waarop het ontworpen besluit steunt, zou de steller van het ontwerp moeten vaststellen op basis van welke machtiging elk van de bepalingen ervan vastgesteld wordt en daaruit de nodige conclusies moeten trekken ten aanzien van de mogelijkheid om al dan niet te werken met een wetswijziging.

3. De koninklijke besluiten vastgesteld met toepassing van de artikelen 11 en 13 van de algemene wet dienen tot stand te komen door toedoen van de wetgever.

Dit optreden van de wetgever vloeit voort uit het beginsel van de wettelijkheid van de belasting dat is vastgelegd in de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

Van de twee wetgevingsprocedures waarin respectievelijk artikel 11, § 2, en artikel 13, § 1, van de algemene wet voorzien, dient die te worden toegepast die uit een chronologisch oogpunt het striktst is, namelijk die waarvan sprake is in artikel 13, § 1, dat het volgende bepaalt:

"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".

De aldus bepaalde procedurevoorschriften dienen in onderling verband te worden gelezen met die welke worden opgelegd bij artikel 3*bis*, § 1, tweede en derde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

4. Het verslag aan de Koning dat aan het besluit voorafgaat, geldt als memorie van toelichting. Het maakt een betere informatie van de accijnsplichtigen en van de wetgevende Kamers mogelijk, wanneer daar ingevolge de voormelde artikelen 11 en 13 een ontwerp van wet wordt ingediend. Om deze reden dient het verslag duidelijker te zijn dan het om advies aan de Raad van State voorgelegde document en dient het te worden aangevuld met een toelichting bij elk artikel. In het licht van het beginsel van de gelijkheid voor de belastingwet zou het in dit opzicht voorzichtig zijn dat de steller van het ontwerp een relevante verantwoording verstrekt voor sommige verschillen in behandeling die worden ingesteld bij het ontworpen artikel 7 van de wet van 22 oktober 1997. Wat bijvoorbeeld het zakelijk gebruik betreft, zou er uitleg moeten worden verstrekt over het verschil dat wordt gemaakt tussen "energie-intensieve bedrijven met een overeenkomst of een vergunning milieudoelstelling", "bedrijven met een overeenkomst of een vergunning milieudoelstelling" en "andere bedrijven". De constatering dat dit onderscheid, zonder dat het een verplichting uitmaakt, toegestaan wordt bij de voormelde richtlijn, ontslaat de steller van het ontwerp immers niet van naleving van de artikelen 10,

.../...

11 en 172 van de Grondwet, wanneer hij in het nationaal recht facultatieve vrijstellingen of gedifferentieerde belastingniveaus opneemt ⁽⁴⁾.

5. Het verslag aan de Koning dient te worden aangevuld met een tabel waarin de overeenstemming tussen de tekst van het ontwerp en die van de Europese rechtsregels ter zake wordt voorgesteld, om de wetgevende Kamers in staat te stellen zich met kennis van zaken uit te spreken over de keuze van de middelen die worden aangewend door de stellers van het Belgische ontwerp en te voorkomen dat de uitoefening van het recht van amendement, dat is vervat in artikel 76 van de Grondwet, de grenzen overschrijdt van de beoordelingsbevoegdheid die het Europees recht aan de Lid-Staten laat.

6. Bij de ontworpen tekst wordt aan de Minister van Financiën de bevoegdheid opgedragen om talrijke uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet is in principe de Koning, en niet de minister, daartoe bevoegd, waarbij de Koning op zijn beurt aan de minister de bevoegdheid kan delegeren om detailkwesties te regelen. De uitvoeringsmaatregelen bedoeld in het ontwerp betreffen weliswaar over het algemeen detailkwesties, maar deze beperking blijkt niet uit de redactie van sommige artikelen. Willen de delegaties waarin artikel 1, 18° en 19°, voorziet, juridisch aanvaardbaar zijn, dan dient in het verslag aan de Koning te worden gewezen op het secundaire karakter van de maatregelen die door de Minister kunnen worden vastgesteld. Zo niet behoort de bevoegdheid om deze maatregelen vast te stellen aan de Koning te worden opgedragen.

⁽⁴⁾ In verband met de mogelijkheid om bij een koninklijk besluit gebaseerd op de artikelen 11 en 13 van de algemene wet de facultatieve vrijstellingen om te zetten waarin de richtlijn van 27 oktober 2003 voorziet, wordt verwezen naar algemene opmerking 2.3, c) hiervoren.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 1, 2°

Wat betreft het ontworpen artikel 2, § 2, van de wet van 22 oktober 1997, kan in de toelichting bij het artikel de precisering van artikel 2, lid 5, 2^{de} alinea, van de richtlijn van 27 oktober 2003 worden opgenomen, volgens welke bijwerking van de codes van de gecombineerde nomenclatuur voor de producten, vermeld in de richtlijn, niet mag leiden tot wijzigingen in de minimumbelastingniveaus die krachtens deze richtlijn worden toegepast, noch tot toevoeging of verwijdering van energieproducten en elektriciteit.

Artikel 1, 5°

Om in overeenstemming te zijn met de inhoud van de richtlijn, dient in de Franse tekst van het ontworpen artikel 6, § 2, van de wet van 22 oktober 1997 het woord "immédiatement" te worden ingevoegd tussen het woord "informe" en de woorden "la Commission".

Artikel 1, 6°

Deze bepaling wijzigt artikel 7 van de wet van 22 oktober 1997 en bestaat in een opsomming, die dertien bladzijden omvat, van verschillende belastingniveaus die gelden voor verscheidene energieproducten.

Omdat dit artikel zo lang is en uiterst uiteenlopende gevallen regelt, is het trapsgewijs onderverdeeld, waardoor het bijzonder moeilijk leesbaar wordt.

Om de leesbaarheid ervan te bevorderen en bij toekomstige wijzigingen gemakkelijk te kunnen aangeven om welke bepalingen het gaat, zou de steller van het ontwerp moeten nagaan of hij die bepaling niet in verscheidene afzonderlijke artikelen kan opsplitsen; de rechtszekerheid van de accijnsplichtigen zou daarmee gebaat zijn.

.../...

Artikel 1, 7°

1. De afdeling Wetgeving vraagt zich af of het ontworpen artikel 8, § 2, van de wet van 22 oktober 1997 niet aangevuld moet worden met een kleine b), waarin gepreciseerd wordt wat in het ontwerp verstaan wordt onder "gasolie van de GN-code 2710 19 41 met een zwavelgehalte van niet meer dan 50mg/kg".

2. De machtigingen die bij het ontworpen artikel 8, §§ 5 en 6, aan de Koning worden verleend, kunnen twee verschillende strekkingen hebben :

- ofwel wil de steller van het ontwerp in het nieuwe artikel 8 van de genoemde wet van 22 oktober 1997 voorzien in een machtiging aan de Koning, waardoor Hij bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, dat niet bekrachtigd hoeft te worden, gewone toepassingsregels kan vaststellen die onder de verordeningsbevoegdheid vallen en dus verenigbaar zijn met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. In dat geval is zulk een machtiging aanvaardbaar;
- ofwel is het integendeel de bedoeling van de steller van het ontwerp de Koning te machtigen wezenlijke aspecten van de belasting te regelen, welke bevoegdheid bij de artikelen 170 en 172 van de Grondwet uitsluitend in handen van de wetgever is gelegd. In dat geval moet de machtiging vervallen. Alleen met de procedure bedoeld in artikel 11 van de algemene wet kan aan die doelstelling worden voldaan.

Artikel 1, 18°

In het ontworpen artikel 19, § 2, van de wet van 22 oktober 1997 schrijven men, ter wille van de overeenstemming met de inhoud van de richtlijn, inzonderheid met artikel 4.2 daarvan, "neemt ... in aanmerking" in plaats van "kan ... in aanmerking nemen", aangezien met het belastingniveau het totaal wordt bedoeld van alle geheven indirecte belastingen (BTW uitgezonderd), rechtstreeks of niet-rechtstreeks berekend over de hoeveelheid energieproducten en elektriciteit op het tijdstip van uitslag tot verbruik.

Artikel 2

Aangezien de bijdrage op energie, ingevoerd bij de wet van 22 juli 1993 een soort accijns wordt in de zin van de ontworpen bepalingen, zou het efficiënter zijn die bepalingen van de wet van 22 juli 1993 die van belang blijven om te regelen wat met die bijdrage op energie geschiedt, op te nemen in de wet van 22 oktober 1997, in plaats van in de wet van 22 juli 1993 die bepalingen van die wet op te heffen die overbodig gemaakt worden door het ontworpen besluit. De methode die gehanteerd wordt in het ontworpen besluit, laat in de rechtsorde immers de wet van 22 juli 1993 tot instelling van een bijdrage op de energie ter vrijwaring van het concurrentievermogen en de werkgelegenheid bestaan, doch die wet heeft alleen nog maar zin wanneer het verband wordt gelegd met de inhoud van de wet van 22 oktober 1997, zoals gewijzigd bij het ontworpen besluit, zonder dat enige bepaling van de wet van 22 juli 1993 verwijst naar de wet van 22 oktober 1997 om zulks te preciseren. Die werkwijze kan problemen opleveren : zo bijvoorbeeld bepaalt artikel 16 van de wet van 22 juli 1993 het volgende :

"De opbrengst van de bijdrage, bedoeld in artikel 2 van onderhavige wet (...) wordt toegewezen aan het Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid (...)".

Artikel 2 van die wet wordt echter opgeheven bij het ontworpen besluit, zodat dat principe van bestemming voor de begroting langer niet uitdrukkelijk gewaarborgd lijkt. De steller van het ontwerp moet ervoor zorgen dat dergelijke problemen verholpen worden.

Slotopmerkingen

1. De Nederlandse en de Franse versie stemmen niet met elkaar overeen.

Zo bijvoorbeeld stemt de term "litige" in artikel 8, § 1, eerste lid, (5) en § 2, a), (2), niet overeen met de term "betwisting".

Ook is in artikel 2 van de Nederlandse lezing sprake van "ingetrokken", doch in de Franse versie van "abrogés".

.../...

2. In artikel 8 wordt meermaals verwezen naar paragrafen van artikel 7. Artikel 7 is echter niet ingedeeld in paragrafen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	J. JAUMOTTE, M. BAGUET,	staatsraden,
de Heren	J. van COMPERNOLLE, B. GLANSDORFF,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. RONVAUX, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS