

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.956/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 22 décembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "relatif au régime fiscal des tabacs manufacturés", a donné le 28 décembre 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.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"L'urgence est motivée par le fait que ce projet d'arrêté royal est destiné à permettre la perception de la différence d'accise existant entre le taux d'accise spéciale spécifique appliqué jusqu'au 31 décembre 2004 et celui appliqué à partir du 1^{er} janvier 2005 sur les signes fiscaux détenus par les opérateurs économiques en 2004 et qu'ils utiliseront en 2005, le nouveau taux de cette accise étant fixé par l'article 334 de la loi-programme discutée actuellement devant les Chambres législatives et devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2005."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

Observation générale quant au fondement juridique du projet

D'après son préambule, l'arrêté en projet puise son fondement légal dans l'article 3, § 2, b), de la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés, tel que modifié par la loi-programme du ... 2004 ⁽¹⁾.

L'article 3, § 2, b), de la loi du 3 avril 1997 ne contient aucune habilitation permettant au Roi, d'une part, de prévoir qu'est dû un complément de droit d'accise spécial spécifique pour les signes fiscaux belges pour cigarettes détenus le 1^{er} janvier 2005 à 0 heure dans les établissements des opérateurs économiques en tabacs manufacturés et, d'autre part, d'organiser un remplacement des signes fiscaux détenus, par la voie d'un échange selon des modalités qu'Il fixe.

Dans le passé, des mesures similaires à celles en projet ⁽²⁾ ont été adoptées par le Roi sur la base de l'article 13, § 1^{er}, de la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977 qui dispose comme suit :

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

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

⁽¹⁾ Il s'agit de la loi-programme sur l'avant-projet de laquelle le Conseil d'État a donné un avis 37.765/1/2/3/4 le 4 novembre 2004. A la date où le présent avis est donné, cette loi-programme a été adoptée par la Chambre des Représentants sans que le Sénat use de son droit d'évocation mais elle n'a pas encore été publiée au Moniteur belge. En fonction du texte adopté tel qu'il peut être consulté sur le site de la Chambre des Représentants (Doc. parl., Chambre, Doc 51 1437/035 (2004/2005)), l'article 340 de cette loi-programme modifie l'article 3, § 2, b), de la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés en y remplaçant la mention "12,9720 EUR par 1 000 pièces" par la mention "14,0880 EUR par 1 000 pièces". Aucune disposition particulière ne prévoyant la date d'entrée en vigueur de cette disposition, celle-ci entrera en vigueur le 10^e jour qui suit sa date de publication.

⁽²⁾ Voir l'arrêté royal du 15 décembre 2003 portant modification de la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés, confirmé par la loi-programme du 9 juillet 2004;

Il y a toutefois lieu de noter que ces mesures étaient alors contenues dans un arrêté royal qui prescrivait simultanément, et de manière anticipée, un changement du taux des droits d'accise applicables.

Or, en l'espèce, le changement de taux qui rend nécessaire l'adoption des mesures en projet ne résulte pas de l'arrêté examiné mais de la disposition figurant à l'article 340 de la loi-programme précitée.

Le fondement légal des mesures en projet repose sur le pouvoir général d'exécution des lois qui appartient au Roi ⁽³⁾.

Il y a donc lieu de viser au préambule, dans un alinéa distinct, l'article 108 de la Constitution.

Observations particulières

Préambule

1. Comme il ne résulte pas de l'article 15, 2, b), de la Convention du 25 juillet 1921 instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise qu'un avis motivé du Conseil des douanes est juridiquement obligatoire concernant l'arrêté en projet, la mention de cet avis à l'alinéa 2 du préambule doit être omise.

⁽³⁾ Contrairement à ce que la formulation de son article 1^{er} donne à penser, la portée des dispositions en projet n'est pas, ce qui échapperait au pouvoir réglementaire du Roi, d'établir un complément de droit d'accise spécial spécifique pour les signes fiscaux belges pour cigarettes détenus le 1^{er} janvier 2005 à 0 heure (il résulte en effet directement de la loi du 3 avril 1997 telle que modifiée par l'article 340 de la loi-programme précitée qu'à dater de son entrée en vigueur, les cigarettes ne pourront être mises à la consommation que si les droits d'accise majorés ont été prélevés) mais d'organiser l'échange de ces signes afin de permettre la mise en oeuvre du nouveau taux résultant de la loi modifiée.

2. Le préambule doit être complété par deux alinéas visant respectivement l'avis donné le 21 décembre 2004 par l'inspecteur des finances et l'accord donné le 23 décembre 2004 par le Ministre du Budget.

Dispositif

Article 1^{er}

La rédaction doit être revue afin :

- de ne pas donner l'impression que c'est la disposition en projet qui instaure un complément de droit d'accise spécial spécifique égal à 1,1160 euros par 1.000 pièces pour les signes fiscaux belges pour cigarettes détenus dans les établissements des opérateurs économiques en tabacs manufacturés; c'est en effet en vertu de l'article 340 de la loi-programme précitée, et non en vertu de l'arrêté en projet, que les cigarettes mises à la consommation seront soumises à un droit d'accise spécial spécifique de 14,0880 euros par 1 000 pièces, ce qui représentera une majoration de 1,1160 euros par rapport au taux applicable actuellement;
- d'apporter une cohérence interne au mécanisme d'échange des signes fiscaux instauré; en effet, le paragraphe 2 dispose que le complément de droit d'accise spécial spécifique n'est pas dû à la condition que les opérateurs en tabacs manufacturés "en demandent le remplacement par de nouveaux" tandis que le paragraphe 3 précise au contraire que l'échange effectué selon les modalités déterminées par le paragraphe 2 donne lieu "au paiement de la différence de fiscalité entre les signes fiscaux à remplacer et ceux demandés en échange", ce qui correspond précisément au complément de droit d'accise visé au paragraphe 2 ⁽⁴⁾;

⁽⁴⁾ Voir l'avis 36.250/2, donné le 12 décembre 2003, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés".

- de remplacer, au paragraphe 2, les mots "les signes fiscaux non utilisés et dont les intéressés n'ont plus l'usage" par les mots "les signes fiscaux non utilisés et que les intéressés ne pourront plus utiliser à la date du ... (date d'entrée en vigueur de l'article 340 précité)", ce qui est plus compréhensible et correspond à la version néerlandaise du projet;
- de remplacer la référence faite à la date du 1^{er} janvier 2005 par une référence à la date d'entrée en vigueur de l'article 340 de la loi-programme précitée.

Article 2

Comme en convient le délégué du ministre, il ne se conçoit pas que le présent arrêté entre en vigueur avant l'entrée en vigueur de l'article 340 de la loi-programme précitée.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Monsieur	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.956/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 december 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak", heeft op 28 december 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, zoals zij voorkomt in de brief met de adviesaanvraag, als volgt :

"L'urgence est motivée par le fait que ce projet d'arrêté royal est destiné à permettre la perception de la différence d'accise existant entre le taux d'accise spéciale spécifique appliqué jusqu'au 31 décembre 2004 et celui appliqué à partir du 1^{er} janvier 2005 sur les signes fiscaux détenus par les opérateurs économiques en 2004 et qu'ils utiliseront en 2005, le nouveau taux de cette accise étant fixé par l'article 334 de la loi-programme discutée actuellement devant les Chambres législatives et devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2005."

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, de bevoegdheid van de steller van de handeling, en de te vervullen vormvereisten.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking over de rechtsgrond van het ontwerp

Volgens de aanhef ontleent het ontworpen besluit zijn rechtsgrond aan artikel 3, § 2, b), van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak, zoals het is gewijzigd bij de programmawet van ... 2004 ⁽¹⁾.

Artikel 3, § 2, b), van de wet van 3 april 1997 voorziet niet in een machtiging op grond waarvan de Koning enerzijds kan bepalen dat "voor de Belgische fiscale kentekens voor sigaretten die op 1 januari 2005 te 0 uur voorhanden zijn in de inrichtingen van de marktdeelnemers in gefabriceerde tabak" "een aanvullende specifieke bijzondere accijns" verschuldigd is en anderzijds kan voorzien in de vervanging van de voorhanden zijnde fiscale kentekens door middel van een omruiling volgens de door hem vastgestelde regels.

In het verleden zijn soortgelijke maatregelen als de ontworpen maatregelen ⁽²⁾ door de Koning genomen op de grondslag van artikel 13, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen van 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⁾ Het gaat om de programmawet over het voorontwerp waarvan de Raad van State op 4 november 2004 advies 37.765/1/2/3/4 heeft gegeven. Op de datum waarop het onderhavige advies wordt gegeven, is deze programmawet aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers zonder dat de Senaat zijn evocatierecht heeft uitgeoefend, maar is zij nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Op grond van de goedgekeurde tekst, zoals hij kan worden ingekeken op de site van de Kamer van volksvertegenwoordigers (Gedr.st., Kamer, DOC 51 1437/035 (2004/2005), wijzigt artikel 340 van die programmawet artikel 3, § 2, b), van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak door daarin de vermelding "12,9720 EUR per 1000 stuks" te vervangen door de vermelding "14,0880 EUR per 1000 stuks". Aangezien geen enkele bijzondere bepaling de datum van inwerkingtreding vaststelt van deze bepaling, zal zij in werking treden op de 10^e dag na de datum waarop ze is bekendgemaakt.

⁽²⁾ Zie koninklijk besluit van 15 december 2003 houdende wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak, bekrachtigd bij de programmawet van 9 juli 2004.

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."

Hierbij moet evenwel worden opgemerkt dat die maatregelen toen vervat waren in een koninklijk besluit dat tegelijkertijd en voortijdig een wijziging voorschreef van het tarief van de toepasselijke accijns.

In het onderhavige geval nu, vloeit de tariefwijziging die het goedkeuren van de ontworpen maatregelen noodzakelijk maakt niet voort uit het onderzochte besluit, doch uit de bepaling die voorkomt in artikel 340 van de voormelde programmawet.

De rechtsgrond van de ontworpen maatregelen stoelt dus op de algemene bevoegdheid om wetten uit te voeren die de Koning toekomt⁽³⁾.

In de aanhef dient dus in een afzonderlijk lid te worden verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Aangezien uit artikel 15, 2, b), van de Overeenkomst tot oprichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie niet blijkt dat een gemotiveerd advies van de douaneraad in rechte verplicht is met betrekking tot het ontworpen besluit, moet de vermelding van dat advies in het tweede lid van de aanhef vervallen.

⁽³⁾ In tegenstelling tot de indruk die de formulering van artikel 1 kan wekken, strekken de ontworpen bepalingen er niet toe een aanvullende specifieke bijzondere accijns in te voeren voor de Belgische fiscale kentekens voor sigaretten die op 1 januari om 0 uur voorhanden zijn, wat buiten de verordenende bevoegdheid van de Koning zou vallen, (uit de wet van 3 april 1997, zoals gewijzigd bij artikel 340 van de voormelde programmawet, vloeit immers rechtstreeks voort dat, met ingang van de inwerkingtreding ervan, sigaretten alleen in consumptie mogen worden gebracht als de verhoogde accijns is geheven), maar te voorzien in een omruiling van die tekens om het nieuwe tarief dat voortvloeit uit de gewijzigde wet, te kunnen toepassen.

2. De aanhef moet worden aangevuld met twee leden, waarin respectievelijk wordt verwezen naar het advies van de inspecteur van financiën van 21 december 2004 en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 23 december 2004.

Dispositief

Artikel 1

De redactie moet worden herzien om :

- niet de indruk te wekken dat het de ontworpen bepaling is die een aanvullende specifieke bijzondere accijns invoert gelijk aan 1,1160 euro per 1000 stuks voor de Belgische fiscale kentekens voor sigaretten die voorhanden zijn in de inrichtingen van de marktdeelnemers in gefabriceerde tabak; op in consumptie gebrachte sigaretten zal immers krachtens artikel 340 van de voormelde programmawet, en niet krachtens het ontworpen besluit, een specifieke bijzondere accijns worden geheven van 14,0880 euro per 1000 stuks, wat een verhoging betekent van 1,1160 euro in vergelijking met het tarief dat thans van toepassing is;
- interne samenhang te brengen in het ingevoerde systeem voor het ruilen van fiscale kentekens; paragraaf 2 bepaalt immers dat de aanvullende specifieke bijzondere accijns niet verschuldigd is op voorwaarde dat de marktdeelnemers in gefabriceerde tabak "deze voor nieuwe kentekens omruilen", terwijl paragraaf 3 daarentegen preciseert dat omruiling volgens de regels vastgesteld in paragraaf 2 aanleiding geeft tot "betaling van het verschil in fiscaliteit tussen de om te ruilen en de in ruil gevraagde fiscale kentekens", wat precies overeenkomt met de in paragraaf 2 bedoelde aanvullende accijns ⁽⁴⁾;
- in paragraaf 2 de woorden "de ongebruikte fiscale kentekens die de belanghebbende niet meer kunnen gebruiken", te vervangen door de woorden "de ongebruikte fiscale kentekens die de belanghebbenden niet meer kunnen gebruiken per ... (de datum

⁽⁴⁾ Zie advies 36.250/2, gegeven op 12 december 2003, over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van geprefabriceerde tabak".

van inwerkingtreding van het voormelde artikel 340)", wat bevattelijker is en overeenstemt met de Nederlandse versie van het ontwerp;

- de verwijzing naar de datum van 1 januari 2005 te vervangen door een verwijzing naar de datum van inwerkingtreding van artikel 340 van de voormelde programmawet.

Artikel 2

Zoals de gemachtigde van de minister erkent, is het ondenkbaar dat het onderhavige besluit in werking treedt vóór de inwerkingtreding van artikel 340 van de voormelde programmawet.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heer	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	C. GIGOT,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS