SV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 39.703/2

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 5 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 mai 2005 portant réduction du droit d'accise spécial sur certains carburants", a donné le 10 janvier 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd met overweging dat de bepalingen van het betrokken besluit van 24 mei 2005 slechts van toepassing zijn tot en met 31 december 2005 en het onwaarschijnlijk is dat de prijs van ongelode benzine en gasolie bestendig na die datum onder de limiet van respectievelijk 1,5 EUR per liter en 1,1 EUR per liter, vastgelegd bij voormeld koninklijk besluit, zal zakken en eronder zal blijven, en dat derhalve zonder verlaging van de bijzondere accijns zowel economische als sociale problemen blijven bestaan; dat bijgevolg de betrokken fiscale maatregelen zo spoedig mogelijk moeten worden verlengd om die eventuele toekomstige prijsstijgingen te matigen;"

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

En vertu de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'accord préalable du Ministre qui a le Budget dans ses attributions est notamment requis pour tout projet d'arrêté royal qui est directement ou indirectement de nature à influencer les recettes.

En l'espèce, bien que l'avis de l'inspecteur des finances indique que l'arrêté examiné n'a pas d'influence budgétaire (étant donné que la diminution du droit d'accise spécial qu'il rend possible correspond à l'augmentation des recettes de TVA résultant des augmentations des prix des produits pétroliers), l'accord du Ministre du Budget est néanmoins requis car le projet est "directement ou indirectement de nature à influencer les recettes". En effet, l'adoption de l'arrêté examiné permettra la prolongation du mécanisme de cliquet prévu par l'arrêté royal du 24 mai 2005 portant réduction du droit d'accise spécial sur certains carburants ce qui, si ce mécanisme est effectivement mis en oeuvre, réduira le niveau des recettes par rapport à ce qu'il aurait été en son absence.

L'alinéa 3 du préambule du projet à l'examen vise un accord du Ministre du Budget donné le 23 décembre 2005 mais cet accord ne figure pas dans le dossier de demande d'avis transmis au Conseil d'État.

Le présent avis est donc donné sous la réserve de l'accomplissement régulier de cette formalité préalable.

Fondement juridique

Dispositif

Article 1er

Les modifications qui sont apportées par la disposition examinée aux articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 24 mai 2005, précité, ont pour portée de mettre fin au caractère automatique du cliquet institué par l'arrêté royal précité : alors que dans le système conçu à l'origine, la réduction du droit d'accise spécial était mise en oeuvre chaque fois que le prix maximum des produits directeurs repris au contrat programme relatif à un régime de prix de vente des produits pétroliers dépassait la limite fixée dans l'arrêté, il est dorénavant prévu que la réduction du droit d'accise spécial pourra être consentie dans la même hypothèse, ce qui signifie qu'elle n'est plus octroyée d'office.

Le rapport au Roi ne rend pas compte de la portée de cette modification dans la conception du système mis en place : selon ce rapport, l'arrêté en projet procéderait sur ce point à des "modifications textuelles permettant une meilleure symétrie avec la procédure dont question à l'article 420, § 3, lettre a), de la loi programme du 27 décembre 2004".

Par ailleurs, le point 2 de la notification de la séance du Conseil des ministres du 23 décembre 2005 (point 28) indique que : "Il est convenu qu'à chaque circonstance où le cliquet inversé s'applique, le Ministre des Finances, ou son représentant, conjointement avec les autres membres du Cabinet restreint, ou leurs représentants, peut prendre une décision".

Abstraction faite de la constitutionnalité des pouvoirs qui sont conférés au Roi [1], la fixation des critères en vertu desquels le droit d'accise sur certains carburants peut être réduit, doit être l'oeuvre du Roi compte tenu de l'article 420, § 3, d), de la loi-programme du 27 décembre2004. Il s'en déduit que l'avis qui sera publié au Moniteur belge par le Ministre des Finances, en application de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 mai 2005, ne pourra être tout au plus que la constatation que les critères ainsi fixés par le Roi sont réunis.

Dès lors qu'il est renoncé à l'application automatique du système de cliquet, il conviendrait que l'arrêté en projet énonce les critères sur la base desquels l'avis du Ministre des Finances devra être publié.

À défaut, c'est au Roi qu'il appartient de décider, au cas par cas, de la mise en oeuvre du système du cliquet.

---

(1) Dans l'avis 37.765/1/2/3/4 qu'il a donné le 4 novembre 2004 sur la disposition qui constitue le fondement légal de l'arrêté royal que le projet modifie, le Conseil d'État avait indiqué en substance que l'habilitation conférée au Roi de régler lui-même l'octroi d'un taux favorable en matière fiscale ne se conciliait pas avec les articles 170 et 172 de la Constitution. Ce point a été rappelé dans l'avis 38.370/2, donné le 3 mai 2005, sur le projet devenu l'arrêté royal du 24 mai 2005.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

SV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.703/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 januari 2006 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 "tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 mei 2005 betreffende de verlaging van de bijzondere accijns op bepaalde motorbrandstoffen", heeft op 10 januari 2006 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig 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 die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

> "Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd met overweging dat de bepalingen van het betrokken besluit van 24 mei 2005 slechts van toepassing zijn tot en met 31 december 2005 en het onwaarschijnlijk is dat de prijs van ongelode benzine en gasolie bestendig na die datum onder de limiet van respectievelijk 1,5 EUR per liter en 1,1 EUR per liter, vastgelegd bij voormeld koninklijk besluit, zal zakken en eronder zal blijven, en dat derhalve zonder verlaging van de bijzondere accijns zowel economische als sociale problemen blijven bestaan; dat bijgevolg de betrokken fiscale maatregelen zo spoedig mogelijk moeten worden verlengd om die eventuele toekomstige prijsstijgingen te matigen;"

*
* *

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.

Voorafgaande opmerking

Krachtens artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole is de voorafgaande akkoordbevinding van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort onder meer vereist voor ieder ontwerp van koninklijk besluit waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed.

Ook al staat in het advies van de inspecteur van financiën dat het onderzochte besluit geen budgettaire weerslag heeft (aangezien de verlaging van de bijzondere accijns die hierdoor mogelijk wordt gemaakt overeenstemt met de stijging van de BTW-ontvangsten als gevolg van de prijsstijgingen van de aardolieproducten), toch is de akkoordbevinding van de Minister van Begroting in het onderhavige geval vereist, vermits het ontwerp "de ontvangsten rechtstreeks of onrechtstreeks kan beïnvloeden". De goedkeuring van het voorliggende besluit maakt het immers mogelijk het cliquetmechanisme te verlengen waarin is voorzien in het koninklijk besluit van 24 mei 2005 betreffende de verlaging van de bijzondere accijns op bepaalde motorbrandstoffen, waardoor, indien dat mechanisme daadwerkelijk in werking wordt gesteld, de ontvangsten zullen verminderen ten opzichte van de ontvangsten die er zouden zijn geweest zonder dat mechanisme.

In het derde lid van de aanhef van het voorliggende ontwerp wordt een akkoordbevinding vermeld van de Minister van Begroting van 23 december 2005. Die akkoordbevinding zit evenwel niet in het dossier van de adviesaanvraag dat aan de Raad van State is overgezonden.

Dit advies wordt bijgevolg uitgebracht onder het voorbehoud dat dat voorafgaande vormvereiste op regelmatige wijze is vervuld.

Rechtsgrond

Dispositief

Artikel 1

De wijzigingen die bij de onderzochte bepaling worden aangebracht in de artikelen 1 en 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 24 mei 2005, strekken ertoe een einde te maken aan het automatisme van het cliquetmechanisme ingevoerd bij het voornoemde koninklijk besluit : terwijl in het systeem zoals dat oorspronkelijk is opgevat de bijzondere accijns verlaagd werd telkens wanneer de maximumprijs van de richtproducten vastgesteld in de programma-overeenkomst betreffende de verkoopprijzen van de aardolieproducten de in het besluit vastgestelde grens overschreed, wordt voortaan bepaald dat in hetzelfde geval verlaging van de bijzondere accijns kan worden toegekend, wat betekent dat zulks niet meer automatisch geschiedt.

In het verslag aan de Koning wordt geen nadere uitleg gegeven over de draagwijdte van die wijziging van het concept van het ingevoerde systeem: volgens dat verslag zou het ontworpen besluit wat dat betreft "tekstuele wijzigingen (aanbrengen) die een betere overeenstemming met de procedure waarvan sprake in artikel 420, § 3, letter a), van de programmawet van 27 december 2004 toelaten".

Bovendien staat in punt 2 van de notificatie van de vergadering van de Ministerraad van 23 december 2005 (punt 28) het volgende : "Bovendien wordt overeengekomen dat bij elke gelegenheid tot toepassing van de omgekeerde cliquet, de Minister van Financiën, of zijn vertegenwoordiger, samen met de andere Leden van het Kernkabinet, of hun vertegenwoordigers, een beslissing kan nemen".

Los van de grondwettigheid van de bevoegdheden die aan de Koning worden verleend [1], moet het vaststellen van de criteria krachtens welke de accijns op bepaalde brandstoffen verlaagd kan worden, geschieden door de Koning, gelet op artikel 420, § 3, d), van de programmawet van 27 december 2004. Daaruit volgt dat het bericht dat met toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 mei 2005 door de Minister van Financiën in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt, hooguit kan bestaan in de vaststelling dat aan de aldus door de Koning bepaalde criteria is voldaan.

Aangezien afgezien wordt van de automatische toepassing van het cliquetsysteem, moeten in het ontworpen besluit de criteria worden vermeld op basis waarvan het bericht van de Minister van Financiën moet worden bekendgemaakt.

Zo niet, moet de Koning geval per geval beslissen of het cliquetsysteem in werking wordt gesteld.

---

(1) De Raad van State had er in zijn advies 37.765/1/2/3/4 dat hij op 4 november 2004 heeft uitgebracht over de bepaling die de rechtsgrond vormt van het koninklijk besluit dat bij het ontwerp wordt gewijzigd, in hoofdzaak op gewezen dat de machtiging verleend aan de Koning om zelf de toekenning van een gunstig tarief in fiscale zaken te regelen, niet verenigbaar was met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. In advies 38.370/2, uitgebracht op 3 mei 2005 over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 24 mei 2005 is geworden, is daar opnieuw op gewezen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	J.	JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	B.	VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. RONVAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS