



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.328/3
van 22 oktober 2015

avis 58.328/3
du 22 octobre 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot voorlopige
wijziging van de
programmawet van
27 december 2004'

un projet d'arrêté royal
'modifiant provisoirement la
loi-programme du
27 décembre 2004'

Op 20 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot voorlopige wijziging van de programmawet van 27 december 2004'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 oktober 2015.

*

Le 20 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant provisoirement la loi-programme du 27 décembre 2004'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 22 octobre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre .

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 octobre 2015.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

“- que la Belgique est tenue de respecter l’obligation de ne pas enregistrer un déficit excessif conformément à l’article 126 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne,

- qu’il est apparu lors du contrôle budgétaire du mois d’octobre que la situation budgétaire risque d’entraîner un tel déficit,

- que l’absence de mesures immédiates visant à réduire le déficit est de nature à entraîner le déclenchement de la procédure de déficit excessif,

- et que le Gouvernement a décidé d’introduire en urgence le système du cliquet en vue d’augmenter les taux des accises sur le gasoil et d’indexer les [taux] des accises sur ce même gasoil”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de accijnstarieven op gasolie te indexeren en om een zgn. *kliksysteem* in te voeren, voor de periode die loopt van 1 november 2015 tot 31 december 2018. Daartoe worden een aantal artikelen van de programmawet van 27 december 2004 gewijzigd.

RECHTSGROND

4. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 13, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: Algemene Wet), dat 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.

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.”

Krachtens het eerste lid van de geciteerde paragraaf kan de Koning weliswaar maatregelen treffen die afwijken van de accijnswetten, maar kan hij deze wetten niet formeel wijzigen. Daartoe is immers een uitdrukkelijke machtiging vanwege de wetgever vereist.

5. Met het ontwerp wordt echter niet louter beoogd naar inhoud af te wijken van sommige bepalingen van de programmawet van 27 december 2004, vermits de bepalingen ervan zo zijn gesteld dat het om formele wijzigingen van die wet gaat, zij het met een voorlopig karakter.¹

De maatregelen die krachtens artikel 13, § 1, van de Algemene Wet kunnen worden voorgeschreven, zijn gericht op de vervroegde toepassing van wijzigingen die later nog door de wetgever in de wet moeten worden aangebracht. De vervroegd toe te passen regeling krijgt voorlopig haar beslag in een besluit van de uitvoerende macht,² in afwachting dat de Koning de gelegenheid zal hebben gehad om een ontwerp van wet bij het parlement in te dienen dat er precies toe strekt die regeling middels formele wijzigingen in de accijnswetten in te voeren. In die zin gaat het om “de vervroegde toepassing van wijzigingen welke bij hoogdringendheid in de accijnzen moeten worden aangebracht”.

Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt, dient het ontwerp te worden herwerkt tot een autonome regeling strekkende tot het uitvaardigen van dergelijke maatregelen, in afwijking van de thans geldende wettelijke accijnsregeling, evenwel zonder de wet zelf te wijzigen.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

6. Omwille van de rechtszekerheid dient in het ontworpen artikel 420, § 3, eerste lid, 2°, b), i), ii) en iii), van de programmawet van 27 december 2004 telkens te worden gespecificeerd dat het gaat om 1000 liter “bij 15 °C”.⁴

*

¹ Dat het om een voorlopige wijziging van de programmawet van 27 december 2004 zou gaan blijkt overigens slechts uit het opschrift van het ontwerp en niet uit artikel 5 ervan, dat als datum van inwerkingtreding 1 november 2015 vooropstelt, doch geen einddatum bevat.

² De maatregelen die de Koning vermag te nemen op grond van artikel 13, § 1, van de Algemene Wet hebben derhalve geen “kracht van wet”.

³ Dat kan door bijvoorbeeld in artikel 1 van het ontwerp de ontworpen wijzigingsbepalingen om te vormen tot autonome bepalingen en ze als volgt te stellen: “Tot artikel 419 van de programmawet van 27 december 2004 in die zin bij wet is gewijzigd, wordt het voorlopig toegepast alsof punt e), i), is vervangen als volgt: ‘...’”.

⁴ Vergelijk met de andere ontworpen bepalingen, waar dit telkens wordt vermeld.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance

« - que la Belgique est tenue de respecter l'obligation de ne pas enregistrer un déficit excessif conformément à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

- qu'il est apparu lors du contrôle budgétaire du mois d'octobre que la situation budgétaire risque d'entraîner un tel déficit,

- que l'absence de mesures immédiates visant à réduire le déficit est de nature à entraîner le déclenchement de la procédure de déficit excessif,

- et que le Gouvernement a décidé d'introduire en urgence le système du cliquet en vue d'augmenter les taux des accises sur le gasoil et d'indexer les [taux] des accises sur ce même gasoil ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'indexer les taux d'accise sur le gasoil et d'instaurer ce qu'on appelle un « *cliquet* » pour la période allant du 1^{er} novembre 2015 au 31 décembre 2018. Il modifie à cet effet un certain nombre d'articles de la loi-programme du 27 décembre 2004.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Selon le préambule du projet, le fondement juridique est recherché dans l'article 13, § 1^{er}, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnées le 18 juillet 1977 (ci-après : loi générale), qui s'énonce 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} ».

Si, en vertu de l'alinéa 1^{er} du paragraphe précité, le Roi peut prendre des mesures dérogeant aux lois sur les accises, il ne peut toutefois pas les modifier formellement. Pour ce faire, une habilitation expresse du législateur est en effet requise.

5. Toutefois, le projet ne vise pas uniquement à déroger au contenu de certaines dispositions de la loi-programme du 27 décembre 2004, puisque ses dispositions sont formulées de telle manière qu'il s'agit de modifications formelles de cette loi qui ont, certes, un caractère provisoire ¹.

Les mesures qui peuvent être prescrites en vertu de l'article 13, § 1^{er}, de la loi générale visent une application anticipée de modifications que le législateur devra encore apporter ultérieurement à la loi. Le dispositif à appliquer anticipativement est provisoirement porté par un arrêté du pouvoir exécutif ², en attendant que le Roi soit en mesure de déposer un projet de loi au parlement visant précisément à instaurer ce dispositif par la voie de modifications formelles dans les lois sur les accises. En ce sens, il s'agit de « l'application anticipée des changements qui doivent être apportés d'urgence aux droits d'accise ».

Eu égard à ce qui a été exposé ci-dessus, le projet doit être refondu en un dispositif autonome visant à arrêter de telles mesures, par dérogation au régime d'accise légal actuellement en vigueur, sans que la loi elle-même soit modifiée ³.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

6. Dans un souci de sécurité juridique, l'article 420, § 3, alinéa 1^{er}, 2^o, b), i), ii) et iii), en projet, de la loi-programme du 27 décembre 2004 précisera chaque fois qu'il s'agit de 1000 litres « à 15 °C » ⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹ Au demeurant, seul l'intitulé du projet indique qu'il s'agirait d'une modification provisoire de la loi-programme du 27 décembre 2004 et non son article 5 qui prévoit la date du 1^{er} novembre 2015 comme date d'entrée en vigueur, sans toutefois fixer de date limite.

² Les mesures que le Roi peut prendre en vertu de l'article 13, § 1^{er}, de la loi générale n'ont dès lors pas « force de loi ».

³ Par exemple, en transformant les dispositions modificatives en projet à l'article 1^{er} du projet en dispositions autonomes et en les énonçant comme suit : « Jusqu'à ce que l'article 419 de la loi-programme du 27 décembre 2014 ait été modifié en ce sens par la loi, il est provisoirement appliqué comme si le point e), i), a été remplacé comme suit : '...' ».

⁴ Comparer avec les autres dispositions en projet qui en font chaque fois mention.