RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.276/3
van 25 april 2016

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de programmawet van 27 december 2004 en van de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken en tot intrekking van het koninklijk besluit van 26 oktober 2015 tot voorlopige wijziging van de programmawet van 27 december 2004 en van het koninklijk besluit van 26 oktober 2015 tot voorlopige wijziging van de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.276/3
du 25 avril 2016

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant la loi-programme du 27 décembre 2004 et la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d’accise sur l’alcool et les boissons alcoolisées et retirant l’arrêté royal du 26 octobre 2015 modifiant provisoirement la loi-programme du 27 décembre 2004 et l’arrêté royal du 26 octobre 2015 modifiant provisoirement la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d’accises sur l’alcool et les boissons alcoolisées’

‡LW-ACFQPECEH-FJCHGVT‡

Op 18 april 2016 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 voorontwerp van wet 'tot wijziging van de programmawet van 27 december 2004 en van de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken en tot intrekking van het koninklijk besluit van 26 oktober 2015 tot voorlopige wijziging van de programmawet van 27 december 2004 en van het koninklijk besluit van 26 oktober 2015 tot voorlopige wijziging van de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, 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 25 april 2016.

*

Le 18 avril 2016, 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 avant-projet de loi 'modifiant la loi-programme du 27 décembre 2004 et la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées et retirant l'arrêté royal du 26 octobre 2015 modifiant provisoirement la loi-programme du 27 décembre 2004 et l'arrêté royal du 26 octobre 2015 modifiant provisoirement la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 19 avril 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, 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 25 avril 2016.

*

‡LW-ACFQPECEH-FJCHGVT‡

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 dat

> "- België gehouden is aan de verplichting om geen buitensporig tekort te registreren conform het artikel 126 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
>
> - tijdens de begrotingscontrole in de maand maart duidelijk werd dat de budgettaire situatie zulk tekort opnieuw dreigt te veroorzaken
>
> - de afwezigheid van onmiddellijke maatregelen gericht op het reduceren van het tekort van die aard is dat het aanleiding zou geven tot een procedure buitensporige tekorten
>
> - de Regering beslist heeft om de tarieven van de accijnzen andermaal op diesel te verhogen gegeven deze urgentie".

*

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[1], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het bij wet vaststellen van accijnsverhogingen die reeds sedert 1 november 2015 vervroegd worden toegepast.

Daartoe worden de wijzigingen[2] die het voorwerp zijn van het koninklijk besluit van 26 oktober 2015 'tot voorlopige wijziging van de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken' en van het koninklijk

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Die voorlopige regelingen zijn aangenomen op grond van artikel 13, § 1, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, waarbij wordt toegestaan bij hoogdringendheid wijzigingen in de accijnzen aan te brengen bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Die regeling staat er niet aan in de weg dat zo nodig opeenvolgende hoogdringende wijzigingen worden aangebracht met het oog op de vervroegde toepassing ervan. Het is dus niet vereist dat die voorlopige regelingen eerst in de wet worden ingeschreven, alvorens nieuwe voorlopige regelingen kunnen worden aangenomen. Wel vereist de rechtsgrond dat de Koning bij de Kamer van volksvertegenwoordigers "dadelijk" – althans indien die in zitting is – een ontwerp van wet indient tot het aanbrengen van die wijzigingen in de desbetreffende wettelijke regeling. Nu de voorlopige toegepaste wijzigingen dateren van 26 oktober 2015 en nog steeds geen ontwerp met die strekking bij de Kamer is ingediend, kan bezwaarlijk worden gesteld dat dit "dadelijk" is gebeurd. De regering zou er goed aan doen om erover te waken dat dit in de toekomst onverwijld gebeurt.

‡LW-ACFQPECEH-FJCHGVT‡

besluit van 26 oktober 2015 'tot voorlopige wijziging van de programmawet van 27 december 2004', in de respectieve wetten opgenomen (hoofdstukken 1 en 2 van het ontwerp), terwijl die koninklijke besluiten worden "ingetrokken" (artikel 11 van het ontwerp).

De aan te nemen wet zal uitwerking krijgen met ingang van 1 november 2015 (artikel 12 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 11

4. Artikel 11 van het ontwerp strekt tot de intrekking van de koninklijke besluiten met de voorlopige regelingen. Het intrekken van een besluit heeft echter tot gevolg dat het juridisch geacht moet worden nooit te hebben bestaan. In dit geval hebben de besluiten met de voorlopige regelingen toepassing gekregen sedert 1 november 2015, wat de terugwerkende kracht van de aan te nemen wettelijke bepalingen staaft, zodat die besluiten beter niet worden ingetrokken.

Nadat de wet is aangenomen, zullen ze evenwel geen voorwerp meer hebben, vermits de nieuwe wettelijke bepalingen in de plaats ervan komen en terugwerken tot 1 november 2015. Het verdient dan ook aanbeveling om ze formeel op te heffen.

In artikel 11 van het ontwerp zal het woord "ingetrokken" derhalve vervangen moeten worden door het woord "opgeheven". Ook het opschrift zal in dezelfde zin aangepast dienen te worden.

*

‡LW-ACFQPECEH-FJCHGVT‡

1. Selon l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 :

« - België gehouden is aan de verplichting om geen buitensporig tekort te registreren conform het artikel 126 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

- tijdens de begrotingscontrole in de maand maart duidelijk werd dat de budgettaire situatie zulk tekort opnieuw dreigt te veroorzaken

- de afwezigheid van onmiddellijke maatregelen gericht op het reduceren van het tekort van die aard is dat het aanleiding zou geven tot een procedure buitensporige tekorten

- de Regering beslist heeft om de tarieven van de accijnzen andermaal op diesel te verhogen gegeven deze urgentie ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de fixer par une loi les augmentations des droits d'accise qui s'appliquent déjà par anticipation depuis le 1er novembre 2015.

À cet effet, les modifications [2] qui font l'objet de l'arrêté royal du 26 octobre 2015 'modifiant provisoirement la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées' et de l'arrêté royal du 26 octobre 2015 'modifiant provisoirement la loi-programme du 27 décembre 2004', sont inscrites dans les lois respectives (chapitres 1er et 2 du projet), tandis que ces arrêtés royaux sont « retirés » (article 11 du projet).

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] Ces mesures provisoires ont été adoptées en vertu de l'article 13, § 1er, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977, autorisant à apporter d'urgence des changements aux droits d'accise par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Ces mesures n'empêchent nullement que des modifications urgentes successives soient apportées en cas de nécessité en vue de leur application anticipée. Il n'est donc pas requis que ces mesures anticipées soient d'abord inscrites dans la loi avant que puissent être adoptées de nouvelles mesures provisoires. Le fondement juridique requiert cependant que le Roi saisisse la Chambre des représentants « immédiatement » – du moins, si elle siège – d'un projet de loi tendant à apporter ces changements dans le dispositif légal concerné. Dès lors que les changements provisoires appliqués datent du 26 octobre 2015 et que la Chambre n'a à ce jour pas encore été saisie d'un projet ayant cette portée, on peut difficilement soutenir que ce dépôt a eu lieu « immédiatement ». Le gouvernement serait bien avisé de veiller à ce qu'à l'avenir, ce dépôt soit effectué sans délai.

‡LW-ACFQPECEH-FJCHGVT‡

La loi à adopter produira ses effets le 1er novembre 2015 (article 12 du projet).

EXAMEN DU TEXTE

Article 11

4. L'article 11 du projet vise à retirer les arrêtés royaux dans lesquels sont inscrites les mesures provisoires. Le retrait d'un arrêté a toutefois pour effet que, du point de vue juridique, ce dernier est réputé n'avoir jamais existé. Dans le présent cas, les arrêtés comportant les mesures provisoires ont été appliqués depuis le 1er novembre 2015, ce qui confirme l'effet rétroactif des dispositions légales à adopter, de sorte qu'il serait préférable de ne pas procéder au retrait de ces arrêtés.

Après que la loi a été adoptée, elles deviennent cependant sans objet, puisque les nouvelles dispositions légales s'y substituent et rétroagissent au 1er novembre 2015. Il est dès lors recommandé de les abroger formellement.

Dans l'article 11 du projet, le mot « retirés » sera par conséquent remplacé par le mot « abrogé ». L'intitulé devra également être adapté en conséquence.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-ACFQPECEH-FJCHGVT‡