L. 10.151/2/V.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT .

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 24 juillet 1967, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant le régime d'accise du tabac", a donné le 28 juillet 1967 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 24e juli 1967 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van het accijnsstelsel van tabak", heeft de 28e juli 1967 het volgend advies gegeven :

L'article 39, § 1er, de la loi du 19 mars 1951 concernant les accises prévoit :

> "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 1er".

Sur base de l'alinéa 1er de ce paragraphe, un arrêté royal du 28 juin 1967 (Moniteur belge du 30 juin 1967) a mis provisoirement en vigueur de nouveaux droits d'accise spécifiques de 5,7 et 9 centimes par cigarette.

(du 28.6.67 - M.B. du 30.6.67)

Cet arrêté royal, pris d'urgence, remplace par un nouveau texte l'article 1er, § 1er, de la loi du 31 décembre 1947 relative au régime fiscal du tabac. Pareille modification textuelle de la loi par un arrêté royal, bien qu'on ait déjà eu recours à ce procédé à plusieurs reprises, ne répond pas aux pouvoirs accordés au Roi. Les mesures provisoires prises en vertu de l'article 39 de la loi du 19 mars 1951 sont des mesures de portée réglementaire. Sans doute dérogent-elles à la loi, mais leur caractère réglementaire et provisoire s'oppose à ce qu'elles soient insérées dans la loi.

.../...

L'article 39 de la loi du 19 mars 1951 ne confère pas au Roi des pouvoirs analogues à ceux qu'il tient de l'article 3 de la loi du 31 mars 1967 en vertu desquels il peut "abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur". La loi du 19 mars 1951 a eu pour effet de mettre la matière du droit d'accise au niveau réglementaire lorsqu'il s'agit de mesures provisoires anticipant sur un projet de loi à déposer par le Gouvernement.

Il s'ensuit que l'arrêté royal du 28 juin 1967 aurait dû être rédigé comme un texte autonome et non comme une modification destinée à s'insérer dans la loi du 31 décembre 1947.

\+

\+ \+

L'arrêté royal du 28 juin 1967 est entré en vigueur le 1er juillet 1967. Le projet de loi prévoit que cet arrêté est "ratifié" et qu'il cesse ses effets à la date de mise en vigueur de la loi, c'est-à-dire au jour de la publication de la loi au Moniteur belge. Mais en même temps, le projet de loi modifie à son tour textuellement l'article 1er, § 1er, de la loi du 31 décembre 1947, à partir du 1er juillet 1967.

Ainsi pendant la période allant du 1er juillet 1967 au jour de la publication de la loi, seront en vigueur concomitamment l'arrêté ratifié et la loi issue du projet, par l'effet rétroactif dont elle est assortie.

.../...

Cette concomitance ne serait pas gênante si les textes étaient identiques. Malheureusement le droit spécifique se calcule :

à raison de :	dans l'arrêté royal	dans le projet de loi
0,05 fr par cigarette	dont le prix servant de base au calcul du droit d'accise "ad valorem" ne dépasse pas 0,60 fr la pièce	dont le prix de vente au détail ne dépasse pas 0,66 fr la pièce
0,07 fr par cigarette	dont le prix servant de base au calcul du droit d'accise "ad valorem" est supérieur à 0,60 fr la pièce, mais ne dépasse pas 0,76 fr la pièce	dont le prix de vente au détail est supérieur à 0,66 fr la pièce, mais ne dépasse pas 0,84 fr la pièce
0,09 fr par cigarette	dont le prix servant de base au calcul du droit d'accise "ad valorem" dépasse 0,76 fr la pièce	dont le prix de vente au détail dépasse 0,84 fr la pièce.

.../...

L'arrêté royal du 28 juin 1967, innovant en la matière, confie au Ministre des Finances le soin d'établir au regard du prix de vente en détail, un prix servant de base au calcul du droit d'accise 'ad valorem". Cette détermination a été opérée dans l'annexe d'un arrêté ministériel du 29 juin 1967 (Moniteur belge du 30 juin 1967, p. 7050).

En pratique, dans la plupart des cas, la taxation prévue par l'arrêté royal et celle résultant du projet de loi sont identiques.

Cependant on constate une différence en ce qui concerne les séries 1022 B N, 1023 B, 1024 B N, 1025 B N, 1026 B, 1021 A, 1022 A N, 1023 A, 1024 A N, 1025 A et 1026 A.

Pour toutes ces séries, le prix de vente au détail par cigarette est supérieur à 0,66 fr (ce qui entraîne la débition d'un droit spécifique de 7 centimes selon le projet de loi) tandis que le prix fixé dans l'arrêté ministériel pour servir de base au calcul du droit d'accise "ad valorem" ne dépasse pas 0,60 fr (ce qui entraîne la débition d'un droit spécifique de 5 centimes selon l'arrêté royal du 28 juin 1967).

On ne peut donc admettre la coexistence de l'arrêté royal du 28 juin 1967 et de la loi en projet, comme le prévoit le texte du Gouvernement.

.../...

Trois solutions sont dès lors à envisager :

I.

Où la loi en projet n'est destinée à avoir d'autre portée rétroactive que celle qui consiste à couvrir les mesures provisoires mises en vigueur par l'arrêté royal du 28 juin 1967, et la majoration du droit spécifique prévue par le projet pour les séries 1022 B N à 1026 A ne doit avoir d'effet qu'à partir de l'entrée en vigueur de la loi; dans ce cas, le projet de loi serait rédigé comme suit :

"Article 1er.-

L'article 1er, § 1er de la loi du 31 décembre 1947 relative au régime fiscal du tabac, modifié par la loi du 29 juin 1966, est remplacé par la disposition suivante :

"§ 1er. ... (texte de l'article 1er de l'arrêté royal du 28 juin 1967) ... ".

Article 2.-

L'article 1er, § 1er de la loi du 31 décembre 1947 relative au régime fiscal du tabac, modifié par la loi du 29 juin 1966, est remplacé par la disposition suivante :

"§ 1er. ... (texte de l'article 1er du projet de loi) ...".

Article 3.-

... (article 2 du projet de loi) ...

.../...

Article 4.-

L'arrêté royal du 28 juin 1967 est rapporté.

Article 5.-

La présente loi a effet au 1er juillet 1967, à l'exception de l'article 2 qui entre en vigueur le jour de la publication de la présente loi au Moniteur belge".

II.

Ou bien la loi en projet est destinée à imposer rétroactivement la majoration du droit spécifique d'accise sur les cigarettes des séries 1022 B N à 1026 A à partir du 1er juillet 1967, ce qui impliquerait un versement complémentaire de la part des redevables qui auraient payé l'accise sur la base de l'arrêté royal du 28 juin 1967.

Le projet de loi devrait alors être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

L'article 1er, § 1er, de la loi du 31 décembre 1947 relative au régime fiscal du tabac, modifié par la loi du 29 juin 1966, est remplacé par la disposition suivante :

"§ 1er. ... (texte de l'article 1er du projet de loi) ...

Article 2.-

... (article 2 du projet de loi) ...

/

Article 3.-

L'arrêté royal du 28 juin 1967 est rapporté.

Article 4.-

La présente loi a effet au 1er juillet 1967".

III.

Si, toutefois, le Gouvernement n'estimait pas pouvoir attendre la parution de la loi en projet pour augmenter le droit d'accise sur les séries en cause, sans pour autant donner à cette loi une portée rétroactive qui irait au delà de la confirmation des mesures prises provisoirement par arrêté royal, il s'indiquerait d'adopter une solution intermédiaire consistant dans la prise d'un nouvel arrêté royal mettant immédiatement en vigueur, à titre provisoire, la tarification prévue par l'article 1er du projet de loi.

La loi en projet devrait alors couvrir les mesures des deux arrêtés royaux provisoires à partir de leur entrée en vigueur respective.

Dans cette éventualité, le projet de loi se présenterait comme suit :

.../...

"Article 1er.-

L'article 1er, § 1er de la loi du 31 décembre 1947 relative au régime fiscal du tabac, modifié par la loi du 29 juin 1966, est remplacé par la disposition suivante :

"§ 1er. ... (texte de l'article 1er de l'arrêté royal du 28 juin 1967) ...".

Article 2.-

L'article 1er, § 1er, de la loi du 31 décembre 1947 relative au régime fiscal du tabac, modifié par la loi du 29 juin 1966, est remplacé par la disposition suivante :

"§ 1er. ... (texte de l'article 1er du projet de loi, qui aurait été repris dans un arrêté royal) ...".

Article 3.-

... (article 2 du projet de loi) ...

Article 4.-

Sont rapportés :

1° l'arrêté royal du 28 juin 1967 modifiant le régime d'accise du tabac ;

2° l'arrêté royal du ... (à prendre) ... ; ".

Article 5.-

Ont effet au 1er juillet 1967 les articles 1er, 3 et 4, 1°, de la présente loi.

Ont effet au ... (date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal à prendre) ... les articles 2 et 4, 2° ".

Artikel 39, § 1, van de wet van 19 maart 1951 in zake accijnzen bepaalt :

> "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 voorlopige storting van de accijnzen welke door de wet worden vastgesteld.
>
> De Koning zal bij de Wetgevende Kamers dadelijk, zo zij vergaderd zijn, zoniet 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".

Op grond van het eerste lid van die paragraaf heeft een koninklijk besluit van 28 juni 1967 (Belgisch Staatsblad van 30 juni 1967) voorlopig nieuwe, specifieke accijnzen van 5, 7 en 9 centimes per sigaret in werking gesteld.

Dat besluit, dat is vastgesteld met een beroep op de dringende noodzakelijkheid, heeft artikel 1, § 1, van de wet van 31 december 1947 betreffende het fiscaal regime van tabak door een nieuwe tekst vervangen. Een zodanige wijziging in de tekst van de wet aanbrengen bij een koninklijk besluit - die methode moge dan meermalen zijn toegepast -strookt niet met de bevoegdheid die aan de Koning is verleend. De voorlopige maatregelen, vastgesteld krachtens artikel 39 van de wet van 19 maart 1951, zijn verordenende maatregelen. Wel wijken ze af van de wet, maar doordat zij verordenende bepalingen en voorlopig zijn, kunnen ze niet in de wet worden opgenomen.

.../...

De Koning heeft in artikel 39 van de wet van 19 maart 1951 geen soortgelijke bevoegdheid gekregen als in artikel 3 van de wet van 31 maart 1967, luidens hetwelk hijde geldende wetsbepalingen kan "opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen". Door de wet van 19 maart 1951 zijn de accijnzen, als het gaat om voorlopige maatregelen die vooruitlopen op een door de Regering in te dienen wetsontwerp, op het vlak van de verordenende bevoegdheid komen te liggen.

Het koninklijk besluit van 28 juni 1967 had dus als een op zichzelf staande tekst, niet als een wijziging in de wet van 31 december 1947 geredigeerd moeten zijn.

\+

\+ \+

Het koninklijk besluit van 28 juni 1967 is op 1 juli 1967 in werking getreden. Het wetsontwerp zegt, dat dit besluit "bekrachtigd" wordt en dat het ophoudt uitwerking te hebben de dag waarop de wet in werking treedt, dit wil zeggen de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt. Tevens echter wijzigt het wetsontwerp op zijn beurt de tekst van artikel 1, § 1, van de wet van 31 december 1947, en wel met ingang van 1 juli 1967.

Van 1 juli 1967 tot bij de bekendmaking van de wet dus zullen het bekrachtigde besluit en de uit het ontwerp voortgekomen wet, door de terugwerking die aan deze laatste wordt gegeven, tegelijk van kracht zijn.

.../...

Dat zou niet zo erg zijn als beide teksten gelijk waren. Dat is jammer genoeg niet het geval, want het specifiek recht wordt berekend :

naar rata van :	in het koninklijk besluit	in het wetsontwerp
0,05 fr per sigaret	als de prijs waarop de accijns ad valorem wordt berekend, niet hoger ligt dan 0,60 fr per stuk	als de kleinhandelsprijs niet hoger ligt dan 0,66fr per stuk
0,07 fr per sigaret	als de prijs waarop de accijns ad valorem wordt berekend, hoger ligt dan 0,60 fr per stuk, maar niet hoger dan 0,76 fr per stuk	als de kleinhandelsprijs hoger ligt dan 0,66 fr per stuk maar niet hoger dan 0,84 fr per stuk
0,09 fr per sigaret	als de prijs waarop de accijns ad valorem wordt berekend, hoger ligt dan 0,76 fr per stuk	als de kleinhandelsprijs hoger ligt dan 0,84 fr per stuk.

.../...

Het koninklijk besluit van 28 juni 1967, en dit is terzake een novum, draagt aan de Minister van Financiën de zorg op om ten aanzien van de kleinhandelsprijs een prijs te bepalen die als grondslag dient voor de berekening van de accijns "ad valorem". De Minister heeft dat gedaan in de bijlage van zijn besluit van 29 juni 1967 (Belgisch Staatsblad van 30 juni 1967, blz. 7050).

In de praktijk zullen de in het koninklijk besluit bepaalde heffing en die welke uit het wetsontwerp voortvloeit, meestal gelijk zijn.

Toch is er een verschil waar te nemen voor de reeksen 1022 B N, 1023 B, 1024 B N , 1025 B N, 1026 B, 1021 A, 1022 A N, 1023 A, 1024 A N, 1025 A en 1026 A.

Voor al die reeksen ligt de kleinhandelsprijs per sigaret hoger dan 0, 66 fr (zodat volgens het wetsontwerp een specifiek recht van 7 centimes verschuldigd is), terwijl de prijs die in het ministerieel besluit als berekeningsgrondslag voor de accijns ad valorem is vastgesteld, 0, 60 fr niet overschrijdt (zodat volgens het koninklijk besluit van 28 juni 1967 een specifiek recht van 5 centimes moet worden betaald).

Het gaat dan ook niet op, het koninklijk besluit van 28 juni 1957 en de ontwerp-wet naast elkaar te laten bestaan, zoals de regeringstekst doet.

.../...

Drie oplossingen zijn mogelijk :

I.

Ofwel moet de ontwerp-wet alleen terugwerken om dekking te bezorgen voor de voorlopige, door het koninklijk besluit van 28 juni 1967 in werking gestelde maatregelen en moet de verhoging van de specifieke accijns die in het ontwerp voor de reeksen 1022 B N tot 1026 A is bepaald eerst ingaan de dag waarop de wet in werking treedt; het wetsontwerp dient dan als volgt te worden geredigeerd :

"Artikel 1.-

Artikel 1, § 1, van de wet van 31 december 1947 betreffende het fiscaal regime van tabak, gewijzigd bij de wet van 29 juni 1966, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"§ 1. ... (tekst van artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 juni 1967)...".

Artikel 2.-

Artikel 1, § 1, van de wet van 31 december 1947 betreffende het fiscaal regime van tabak, gewijzigd bij de wet van 29 juni 1966, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"§ 1. ... (tekst van artikel 1 van het wetsontwe

Artikel 3.-

... (artikel 2 van het wetsontwerp)...

.../...

Artikel 4.-

Het koninklijk besluit van 28 juni 1967 wordt ingetrokken.

Artikel 5.-

Deze wet heeft uitwerking op I juli 1967, behalve artikel 2, dat in werking treedt de dag waarop deze wet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

II.

Ofwel is de ontwerp-wet bedoeld om, retroactief, een verhoging van de specifieke accijns op sigaretten van de reeksen 1022 B N tot 1026 A voor te schrijven van 1 juli 1967, af, zodat de belastingsschuldigen die de accijns op grond van het koninklijk besluit van 28 juni 1967 mochten hebben betaald, nog iets zullen moeten bijstorten.

Het wetsontwerp moet dan als volgt worden gelezen :

"Artikel 1.-

Artikel 1, § 1, van de wet van 31 december 1947 betreffende het fiscaal regime van tabak, gewijzigd bij de wet van 29 juni 1966, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"§ 1. ... (tekst van artikel 1 van het wetsontwerp)...

.../...

Artikel 2.-

... (artikel 2 van het wetsontwerp)...

Artikel 3.-

Het koninklijk besluit van 28 juni 1967 wordt ingetrokken.

Artikel 4.-

Deze wet heeft uitwerking op 1 juli 1967".

III.

Meent de Regering niet te kunnen wachten op de bekendmaking van de ontwerp-wet om de accijns voor de bedoelde reeksen te verhogen, zonder daarom aan die wet een terugwerking te geven die verder gaat dan het bekrachtigen van de voorlopig bij koninklijk besluit vastgestelde maatregelen, dan moet worden gewerkt met een tussenoplossing : een nieuw koninklijk besluit dat de in artikel 1 van het wetsontwerp bepaalde tarieven dadelijk, bij wijze van voorlopige maatregel, in werking stelt.

De ontwerp-wet zou dan moeten dienen om voor de maatregelen, door de twee voorlopige koninklijke besluiten vastgesteld, dekking te bezorgen vanaf de datum waarop die besluiten onderscheidenlijk in werking zijn getreden.

In die onderstelling zou het wetsontwerp er als volgt uit zien :

.../...

"Artikel 1.-

Artikel I, § 1, van de wet van 31 december 1947 betreffende het fiscaal regime van tabak, gewijzigd bij de wet van 29 juni 1966, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"§ 1. ... (tekst van artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 juni 1967)...".

Artikel 2.-

Artikel I, § 1, van de wet van 31 december 1947 betreffende het fiscaal regime van tabak, gewijzigd bij de wet van 29 juni 1966, wordt door de volgende bepaling vervangen :

"§ 1. ... (tekst van artikel 1 van het wetsontwerp, die dan in een koninklijk besluit zou zijn opgenomen)...".

Artikel 3.-

... (artikel 2 van het wetsontwerp)...

Artikel 4.-

Ingetrokken worden :

1° het koninklijk besluit van 28 juni 1967 tot wijziging van het accijnsstelsel van tabak;

2° het koninklijk besluit van ... (nog vast te stellen)...".

.../...

Artikel 5.-

De artikelen 1, 3 en 4, 1°, van deze wet hebben uitwerking op 1 juli 1967.

De artikelen 2 en 4, 2°, hebben uitwerking ... (datum van de inwerkingtreding van het vast te stellen koninklijk besluit).

- - - - - - - - - - - -

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, président du Conseil d'Etat,

J. COYETTE, conseillers d'Etat,
Ch. SMOLDERS, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
G. ARONSTEIN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET substitut de l'auditeur général.

LE GREFFIER,

(s) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

De heren : voorzitter van de Raad van State,

adjunct-griffier, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, substituut-auditeur-generaal.

DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT,

(s) F. LEPAGE.