ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 16 décembre 1970, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "relatif au régime d'accise des produits énergétiques", a donné le 21 décembre 1970 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 16e december 1970 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende het accijnsstelsel van energieprodukten", heeft de 21e december 1970 het volgend advies gegeven :

Malgré un intitulé de portée très générale, le projet n'a pas pour but de taxer l'ensemble des produits énergétiques. Il se borne à imposer le gaz naturel sans modifier les droits d'accise qui frappent actuellement d'autres produits énergétiques, tels que les huiles minérales et le gaz liquéfié.

Il est inutile de prévoir à l'article 1er l'exemption de "la houille et autres combustibles minéraux solides, de l'électricité et des autres produits énergétiques, à l'exclusion de ceux dont le régime d'accise est fixé par d'autres dispositions légales".

Il ne s'indique pas, en effet, de faire échapper à l'impôt, par voie d'exemption, certains produits énergétiques, alors qu'aucune règle générale ne soumet à l'accise l'ensemble de ceux-ci.

On sait que les accises ne frappent que quelques matières et produits de grande consommation. Leur champ d'application est déterminé par des dispositions positives. En dehors de celles-ci, la franchise est la règle, c'est-à-dire que tout ce qui n'est pas taxé est libre de droits, sans qu'il faille formuler une exemption dans la loi.

L'affirmation d'une exemption ne peut se concevoir que comme une restriction à une taxation de portée plus générale, préalablement établie.

Il est en conséquence proposé de modifier l'intitulé et l'article 1er, et de n'y citer que le gaz naturel.

*

* * .../...

L'article 2, § 1er, a pour but de donner pouvoir au Ministre des Finances aux fins d'"arrêter les limites à l'intérieur desquelles ce taux reste applicable sans modification nonobstant les variations du pouvoir calorifique supérieur des gaz imposables".

La zone de variation du pouvoir calorifique au sein de laquelle le droit d'accise resterait inchangé, ne paraît pas devoir être fréquemment modifiée. Comme elle constitue un élément du calcul de la charge fiscale et que des modifications de cette zone ne pourraient présenter une urgence telle qu'il ne puisse être recouru au législateur, il s'indique, pour respecter le prescrit de l'article 110 de la Constitution, d'éviter la délégation de pouvoir et de déterminer dans le projet la zone de taxation uniforme.

*

* *

Eu égard à la modicité du taux par mètre cube (10 centimes), il apparaît superflu de dire à l'article 3 du projet que les fractions de mètre cube sont négligées. Cet article peut être omis.

*

* *

L'article 5 prévoit la décharge totale ou partielle du droit d'accise lorsque le gaz naturel est utilisé à certaines fins. Le Ministre des Finances détermine les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de cette décharge.

.../....

Il y a lieu d'observer tout d'abord que le mot "décharge", bien que traditionnel (loi générale du 26 août 1822), n'est pas heureux car il ne s'agit ni de la libération d'une obligation, ni de l'inscription d'une somme reçue, ni de la constatation de l'extinction d'une obligation, mais bien d'une véritable exonération. Ce dernier mot devrait être employé.

Le texte n'indique pas les cas qui ne bénéficieraient que d'une exonération partielle, ni la quotité de cette exonération. Il conviendrait, pour respecter le prescrit constitutionnel, que le texte du projet de loi soit complété sur ce point.

*

* *

L'article 7, alinéa 3, prévoit un emprisonnement de quatre à douze mois pour une série de cas de fraude, qui ne paraissent pas pouvoir se présenter en ce qui concerne le gaz naturel. Cet alinéa devrait donc être omis.

*

* *

L'article 8 du projet peut être omis sans inconvénient en présence de l'article 3 de la loi du 20 février 1970 qui punit déjà d'une amende de 5.000 à 50.000 francs les infractions à toute loi et à tout arrêté, pris en matière d'accise.

*

* *

.../...

Les articles 4, 6, 7, 8, 9 et 10 reproduisent des dispositions que l'on retrouve dans chaque loi particulière concernant un droit d'accise déterminé. Ces répétitions pourraient être évitées en donnant à ces dispositions une portée générale dans une loi qui servirait de fondement à l'application de tous les droits d'accise.

*

* *

Sous le couvert de ces observations, le texte suivant est proposé :

PROJET DE LOI RELATIF AU REGIME D'ACCISE DU GAZ NATUREL.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

...

...

Article 1er.-

Il est établi sur le gaz naturel, indigène ou étranger, un droit d'accise de 0,10 franc par mètre cube ayant un pouvoir calorifique supérieur compris entre x ... et y ... kilocalories.

Pour les gaz ayant un pouvoir calorifique supérieur non compris entre ces deux limites, le taux prévu à l'alinéa 1er est adapté selon le rapport existant entre ce pouvoir calorifique et 8400 kilocalories.

.../...

Article 2.-

Pour l'application de l'article 1er, il y a lieu d'entendre par :

... (comme à l'article 2, § 2, du projet) ...

Article 3.-

... (comme à l'article 4 du projet) ...

Article 4.-

Le gaz naturel est exonéré de l'accise lorsqu'il est :

1° exporté;
2° utilisé à titre de consommation propre dans les industries productrices d'énergie;
3° utilisé comme matière première industrielle.

Article 5.-

Le Ministre des Finances arrête :

1° les mesures propres à assurer le recouvrement du droit d'accise prévu par la présente loi;
2° les mesures de surveillance des usines ou installations des producteurs, importateurs, transformateurs et distributeurs de gaz naturel;
3° les conditions auxquelles est subordonnée l'exonération prévue à l'article 4.

Article 6.-

... (comme à l'article 7, alinéas 1er et 2,du projet) ...

.../...

Article 7.-

Le prononcé des amendes prévues par l'article 3 de la loi du 20 février 1970 et par l'article 6 de la présente loi ne dispense pas du paiement des droits fraudés.

Articles 8 et 9.-

... (comme aux articles 10 et 11 du projet) ...

...

....

Het ontwerp heeft ondanks de zeer ruime strekking van zijn opschrift niet tot doel alle energieprodukten te belasten. Het wil dat alleen doen voor aardgas, zonder daarbij iets te veranderen aan de accijnzen die thans op andere energieprodukten, zoals aardolie en vloeibaar gas, liggen.

Het is nodeloos in artikel 1 te bepalen dat er vrijstelling is voor "steenkool en andere vaste minerale brandstoffen, voor electriciteit en andere energieprodukten met uitsluiting van die waarvan het accijnsstelsel bij andere wettelijke bepalingen is vastgesteld".

Het heeft immers geen zin bepaalde energieprodukten bij wege van vrijstelling aan de belasting te onttrekken als er geen algemene regel is die alle energieprodukten aan accijns onderwerpt.

Accijnzen staan, dat is bekend, alleen op enkele stoffen en produkten van groot verbruik. Hun werkingssfeer is omschreven in stellige bepalingen. Daarbuiten geldt als regel belastingvrijdom,d.w.z. dat op al wat niet belast is geen rechten staan, zonder dat daartoe in de wet enige vrijstelling hoeft te worden opgenomen.

Bevestiging van een vrijstelling kan alleen worden gedacht als een beperking van een vooraf gevestigde belasting die algemener van strekking is.

Voorgesteld wordt het opschrift en artikel 1 van het ontwerp dienovereenkomstig te wijzigen en daarin alleen van aardgas te spreken.

*

* * .../...

Artikel 2, § 1, bedoelt de Minister bevoegdheid te verlenen om "de grenzen te bepalen binnen welke dat bedrag ongewijzigd van toepassing blijft ondanks de schommelingen van de calorische bovenwaarde van het belastbaar gas".

Het gebied waarbinnen de calorische waarde mag variëren, zonder dat de accijns mede verandert, lijkt niet vaak te zullen worden gewijzigd. Het is een factor voor de berekening van de belastingdruk en met de wijziging daarvan kan nooit een zodanige spoed gemoeid zijn dat geen beroep op de wetgever kan worden gedaan. Ter voldoening aan artikel 110 van de Grondwet werke men dan ook niet met overdracht van bevoegdheid en geve men het gebied van gelijkmatige belasting in het ontwerp aan.

*

* *

Het bedrag van de belasting per kubieke meter is zó gering (10 centiemen) dat het voorschrift in artikel 3, volgens hetwelk de gedeelten van een kubieke meter worden verwaarloosd, overbodig lijkt. Dat artikel kan dus achterwege blijven.

*

* *

Artikel 5 verleent gehele of gedeeltelijke "accijnsontheffing" voor aardgas dat voor bepaalde doeleinden wordt gebruikt. De Minister van Financiën bepaalt de voorwaarden waaronder die ontheffing wordt verleend".

.../...

Hierbij zij allereerst opgemerkt dat de term "décharge - ontheffing", al heeft hij een lange traditie (hij gaat terug op de algemene wet van 26 augustus 1822), toch niet erg gelukkig is : het gaat hier immers noch om de bevrijding van een verbintenis, noch om de boeking van een ontvangen som,noch om de vaststelling dat een verbintenis teniet is gegaan, maar om een echte vrijstelling, welke term hier dan ook moet worden gebruikt.

De tekst geeft niet aan in welke gevallen er slechts gedeeltelijke vrijstelling is noch hoeveel die bedraagt. Ter voldoening aan het grondwettelijk voorschrift zou de tekst van het wetsontwerp op dat stuk moeten worden aangevuld.

*

* *

Artikel 7, derde lid, stelt een gevangenisstraf van vier tot twaalf maanden op een reeks gevallen van ontduiking die zich ten aanzien van aardgas onmogelijk lijken te kunnen voordoen. Die alinea moet dan ook vervallen.

*

* *

Artikel 8 kan zonder bezwaar achterwege blijven aangezien overtreding van enige wet of besluit ter zake van accijns al in artikel 3 van de wet van 20 februari 1970 met een geldboete 5.000 frank tot 50.000 frank wordt gestraft.

*

* * .../...

Wat in de artikelen 4, 6, 7, 8, 9 en 10 staat is hetzelfde als in iedere bijzondere wet met betrekking toteen bepaalde accijns. Men zou zulke herhalingen kunnen vermijden door die bepalingen een algemene strekking te geven in een wet die tot grondslag zou dienen voor de toepassing van alle accijnzen.

*

* *

Met inachtneming van die opmerkingen wordt de volgende tekst in overweging gegeven :

ONTWERP VAN WET BETREFFENDE HET ACCIJNSSTELSEL VOOR AARDGAS.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

...

...

Artikel 1.-

Op aardgas, inlands of vreemd, wordt een accijns van 0,10 frank geheven per kubieke meter met een calorische bovenwaarde tussen x ... en y... kilocalorieën..

Voor aardgas met een calorische bovenwaarde die niet tussen die twee grenzen ligt wordt het in het eerste lid bepaalde bedrag aangepast volgens de verhouding tussen die calorische waarde en 8.400 kilocalorieën.

.../...

Artikel 2.-

Voor de toepassing van artikel 1 dient te worden verstaan onder :

1° ... ;

2° ... (zoals in artikel 2, § 2, van het ontwerp) ...

Artikel 3.-

... (zoals in artikel 4 van het ontwerp) ...

Artikel 4.-

Aardgas wordt van accijns vrijgesteld indien het :

1° uitgevoerd wordt;

2° voor eigen gebruik wordt gebezigd in bedrijven die energie produceren;

3° als industriegrondstof wordt aangewend.

Artikel 5.-

De Minister van Financiën bepaalt :

1° de passende maatregelen voor de invordering van de bij deze wet gevestigde accijns;

2° de maatregelen in zake toezicht op de fabrieken of inrichtingen van de producenten, de importeurs, de verwerkers en de verdelers van aardgas;

3° de voorwaarden waarvan de in artikel 4 bedoelde vrijstelling afhankelijk wordt gesteld.

.../...

Artikel 6.-

... (zoals in artikel 7, eerste en tweede lid, van het ontwerp) ...

Artikel 7.-

Oplegging van de geldboeten bepaald in artikel 3 van de wet van 20 februari 1970 en in artikel 6 van deze wet ontslaat niet van de verplichting de ontdoken rechten te voldoen.

Artikelen 8 en 9.-

(... zoals in de artikelen 10 en 11 van het ontwerp) ...

...

...

ML. L. 11.309/2.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Heren :	G. VAN BUNNEN,	conseiller d'Etat, staatsraad,	président, voorzitter,
	J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame : Mevrouw :	G. CISELET,	staatsraden,	
Monsieur : de Heer :	M. JACQUEMIJN,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) M. JACQUEMIJN. (s) G. VAN BUNNEN.