



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.402/3
van 3 juni 2022

avis 71.402/3
du 3 juin 2022

over

sur

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de programmawet van
27 december 2004 teneinde een
vermindering van de
bijzondere accijns op
motorbrandstoffen mogelijk te
maken' (*Parl.St.*, Kamer,
2021-2022, nr. 55-2589/001)

une proposition de loi
'modifiant la loi-programme
du 27 décembre 2004 en vue
de permettre de réduire le droit
d'accise spécial sur les
carburants' (*Doc. Parl.*,
Chambre, 2021-2022,
n° 55-2589/001)

Op 25 april 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de programmawet van 27 december 2004 teneinde een vermindering van de bijzondere accijns op motorbrandstoffen mogelijk te maken’ (*Parl.St.*, Kamer, 2021-2022, nr. 55-2589/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 17 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2022.

*

Le 25 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘modifiant la loi-programme du 27 décembre 2004 en vue de permettre de réduire le droit d'accise spécial sur les carburants’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2589/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 17 mai 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe de prijzen voor motorbrandstoffen te verlagen, door de Koning een bedrag per liter te laten bepalen waarboven een vermindering van de bijzondere accijns op motorbrandstoffen kan worden toegepast. Die vermindering mag in geen geval met zich brengen dat de globale accijns onder het Europees minimumbelastingniveau voor motorbrandstoffen daalt, als bedoeld in bijlage I, A), van richtlijn 2003/96/EG van 27 oktober 2003 ‘tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit’ (artikel 2 van het voorstel). Bij een prijsverhoging die een daling van de bijzondere accijns tot gevolg heeft, maakt de minister bevoegd voor financiën een officieel bericht bekend in het Belgisch Staatsblad, met vermelding van het bedrag van de verhoging van de maximumprijs inclusief btw (in de Franse tekst: “mentionnant le prix maximum hors TVA”), het nieuwe tarief van de bijzondere accijns en de datum van de inwerkingtreding (artikel 3).

De aan te nemen wet treedt in werking op de dag volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 4).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De ontworpen regeling wordt deels ingevoerd door een vervanging van artikel 420, § 3, van de programmawet van 27 december 2004 (hierna: de programmawet) (artikel 2), en deels door een autonome bepaling (artikel 3).

Nog daargelaten de vaststelling dat de autonome bepaling vervat in artikel 3 van het voorstel het best eveneens wordt omgevormd tot een wijzigingsbepaling van de programmawet, aangezien ze één geheel vormt met de bij artikel 2 van het voorstel ontworpen regeling, rijst de meer fundamentele vraag hoe deze regeling inzake vermindering van accijnzen moet worden ingepast in het geheel van de huidige regeling inzake bijzondere accijnzen, vervat in artikel 420 van de programmawet, alsook in de andere daarmee samenhangende bepalingen van de programmawet die betrekking hebben op de belasting van energieproducten. De bestaande bepalingen gaan immers uit van de belasting van bepaalde energieproducten, die onder meer *gebruikt* kunnen worden als motorbrandstof, terwijl de ontworpen regeling uitgaat van een belasting “op motorbrandstoffen”, zonder evenwel die motorbrandstoffen, voor de toepassing van de voorgestelde regeling, te definiëren.

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Daarnaast is het niet duidelijk hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot het voorlopig toegepaste artikel 420, § 3, van de programmawet, dat een positief cliquetsysteem bevat, ingevoerd bij artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 maart 2022 ‘tot voorlopige wijziging van artikel 419, b), c), e) i) en f) i), artikel 420, § 3 en artikel 429, § 5, 1) van de programmawet van 27 december 2004’. Overeenkomstig artikel 13, § 1, tweede lid, van de algemene wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’ dient de Koning “bij de Wetgevende Kamers dadelijk (...) een ontwerp van wet in [te] dienen strekkende tot het aanbrengen in de accijnzen van de wijzigingen, met het oog waarop bij toepassing van het eerste lid maatregelen zijn genomen”. Volgens de gegevens waarover de Raad van State beschikt, zou dit laatste nog niet gebeurd zijn. De vraag rijst dan of het de bedoeling is om door de vervanging van artikel 420, § 3, van de programmawet ook de voorlopige toepassing van dit positief cliquetsysteem ongedaan te maken. Dit moet worden verduidelijkt.

4.1. Uit het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet, vloeit voort dat de wetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, namelijk de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen.² Daaruit volgt dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting, in beginsel ongrondwettig is.

De voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat ze de wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

4.2. Artikel 2 van het voorstel kan echter niet worden geacht in overeenstemming te zijn met het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, aangezien het aan de Koning de mogelijkheid verleent om de aanslagvoet van de bijzondere accijns op motorbrandstoffen te bepalen, wanneer de prijs ervan een door de Koning bepaald bedrag per liter overschrijdt. Artikel 2 bepaalt enkel dat deze mogelijkheid voor de Koning aanleiding moet geven tot een vermindering van het tarief van de bijzondere accijns en dat deze vermindering er niet toe mag leiden dat de globale accijns onder een bepaald niveau daalt. Zonder nadere afbakening ervan in het licht van de voornoemde essentiële elementen die door de wetgever moeten worden bepaald, kan de machtiging aan de Koning in artikel 2 van het voorstel dan ook in geen geval doorgang vinden. Als gevolg daarvan komt ook artikel 3 van het voorstel, dat ermee samenhangt, te vervallen.³

5. In subsidiaire orde rijst overigens de vraag waarom ervoor wordt geopteerd om een lineaire, algemene vermindering van de bijzondere accijns op “motorbrandstoffen” door te voeren, wat aanleiding zou geven tot een prijsvermindering voor brandstoffen voor zowel

² GwH 10 juli 2014, nr. 104/2014, B.6; GwH 23 februari 2017, nr. 30/2017, B.11.

³ Wat artikel 3 van het voorstel betreft, dient bovendien nog te worden gewezen op een manifest gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Deze laatste moet geacht worden de juiste te zijn.

niet-commerciële, commerciële als industriële aanwending,⁴ terwijl volgens de toelichting bij het voorstel in de eerste plaats motorbrandstof voor “auto’s” wordt geviseerd, teneinde een prijsvermindering te realiseren voor “burgers, zeker voor hen die geen volwaardig alternatief hebben met het openbaar vervoer”.

In het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zal in elk geval zowel de pertinentie van deze lineaire vermindering in het licht van de beoogde doelstelling van het verhogen van de koopkracht van (bepaalde) burgers, alsook de gelijke behandeling door deze maatregel van op het eerste gezicht verschillende categorieën van personen en aanwendingen, beter moeten worden verantwoord.

6. Rekening houdend met het voorgaande dient het voorstel fundamenteel te worden herzien. Zoals het thans is geconcipieerd, kan het immers geen doorgang vinden.

*

⁴ Zie in dat verband ook de artikelen 7 en 8 van richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 ‘tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit’.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de faire baisser les prix des carburants en habilitant le Roi à fixer un montant par litre au-delà duquel une réduction du droit d'accise spécial sur les carburants peut être appliquée. Cette réduction ne peut en aucun cas entraîner la baisse de l'accise globale sous les niveaux minima de taxation applicables aux carburants visés dans l'annexe I, A), de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 'restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité' (article 2 de la proposition). En cas de hausse des prix entraînant une baisse du droit d'accise spécial, le ministre qui a les finances dans ses attributions publie au Moniteur belge un avis officiel mentionnant le prix maximum hors TVA (dans le texte néerlandais: « met vermelding van het bedrag van de verhoging van de maximumprijs inclusief btw »), le nouveau taux du droit d'accise spécial, ainsi que sa date d'entrée en vigueur (article 3).

La loi à adopter entre en vigueur le lendemain de sa publication au Moniteur belge (article 4).

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le dispositif en projet est pour partie instauré par un remplacement de l'article 420, § 3, de la loi-programme du 27 décembre 2004 (ci-après : la loi-programme) (article 2), et pour partie par une disposition autonome (article 3).

Indépendamment du constat qu'il vaudrait mieux transformer la disposition autonome, inscrite à l'article 3 de la proposition, en une disposition modificative de la loi-programme, dès lors qu'elle forme un tout avec le régime en projet de l'article 2 de la proposition, la question plus fondamentale se pose de savoir comment ce régime de réduction des accises doit s'inscrire dans le cadre de l'ensemble de la réglementation actuelle du droit d'accise spécial figurant à l'article 420 de la loi-programme, ainsi que dans le cadre des autres dispositions connexes de la loi-programme relatives à la taxation de produits énergétiques. En effet, les dispositions existantes partent du principe de la taxation de certains produits énergétiques, qui peuvent entre autres être *utilisés* comme carburant, tandis que le dispositif en projet part du principe d'une taxation « sur les carburants », sans toutefois définir lesdits carburants pour l'application du dispositif proposé.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Par ailleurs, on n'aperçoit pas clairement comment le dispositif en projet s'articule avec l'article 420, § 3, de la loi-programme appliqué pour le moment, qui comporte un système de cliquet positif, instauré par l'article 2 de l'arrêté royal du 16 mars 2022 'modifiant provisoirement l'article 419, b), c), e) i) et f) i), l'article 420, § 3 et l'article 429, § 5, 1) de la loi-programme du 27 décembre 2004'. Conformément à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises', le Roi « saisira les Chambres législatives, immédiatement [...], 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} ». Selon les éléments dont dispose le Conseil d'État, ladite formalité n'aurait pas encore été accomplie. La question se pose dès lors de savoir si l'intention est que le remplacement de l'article 420, § 3, de la loi-programme annule également l'application provisoire de ce système de cliquet positif. Il convient de préciser ce point.

4.1. Il résulte du principe de légalité en matière fiscale, consacré par les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution, que le législateur doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt des contribuables, à savoir la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt². Il s'ensuit que toute délégation relative à la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est en principe inconstitutionnelle.

Les dispositions constitutionnelles précitées ne vont toutefois pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption. L'attribution d'une compétence à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

4.2. L'article 2 de la proposition ne peut cependant pas être réputé conforme au principe de légalité en matière fiscale, étant donné qu'il permet au Roi de fixer le taux du droit d'accise spécial sur les carburants, lorsque le prix de ceux-ci dépasse un montant par litre déterminé par le Roi. L'article 2 dispose uniquement que cette possibilité donnée au Roi doit entraîner une réduction du taux du droit d'accise spécial et que ladite réduction ne peut avoir pour effet de faire baisser l'accise globale sous un certain niveau. Sans délimitation plus précise à la lumière des éléments essentiels précités qu'il incombe au législateur de déterminer, la délégation accordée au Roi à l'article 2 de la proposition ne saurait en aucun cas se concrétiser. En conséquence, l'article 3 de la proposition, qui y est lié, doit lui aussi être supprimé³.

5. À titre subsidiaire, la question se pose du reste de savoir pourquoi il est opté pour l'application d'une réduction linéaire, générale du droit d'accise spécial sur les « carburants », ce qui conduirait à une réduction du prix des carburants tant à usage non commercial, que commercial et industriel⁴, tandis qu'aux termes des développements de la proposition, ce sont en

² C.C., 10 juillet 2014, n° 104/2014, B.6 ; C.C., 23 février 2017, n° 30/2017, B.11.

³ En outre, en ce qui concerne l'article 3 de la proposition, on relèvera la discordance manifeste entre les textes français et néerlandais. La version française doit être considérée comme étant la version correcte.

⁴ Voir également, à ce sujet, les articles 7 et 8 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 'restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité'.

premier lieu les carburants pour les « voitures » qui sont visés afin de parvenir à une baisse des prix au profit des « citoyens, en particulier de ceux qui ne disposent pas d'une véritable offre alternative de transports en commun ».

Au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, il y aura en tout état de cause lieu de mieux justifier tant la pertinence de cette réduction linéaire à la lumière de l'objectif visé d'augmenter le pouvoir d'achat de (certains) citoyens, que l'égalité de traitement, engendrée par cette mesure, de catégories de personnes et d'usages apparemment différents.

6. Compte tenu de ce qui précède, la proposition sera fondamentalement revue. En effet, telle qu'elle est actuellement conçue, elle ne saurait aboutir.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH