



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.856/3
van 4 april 2024

avis 75.856/3
du 4 avril 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende diverse
bepalingen betreffende de
controle van energieproducten
en elektriciteit inzake
accijnzen'

un projet d'arrêté royal
'portant diverses dispositions
de contrôle des produits
énergétiques et de l'électricité
en matière d'accise'

Op 11 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende diverse bepalingen betreffende de controle van energieproducten en elektriciteit inzake accijnzen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 april 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, 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 Elly VAN DE VELDE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 april 2024.

*

Le 11 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘portant diverses dispositions de contrôle des produits énergétiques et de l'électricité en matière d'accise’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 2 avril 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Yves DEPOORTER, 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 Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 avril 2024.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er vooreerst toe diverse wijzigingen, aanvullingen en vervangingen door te voeren aan het koninklijk besluit van 28 juni 2015 ‘betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit’, ingevolge aanpassingen aan de wetgeving inzake accijnzen op energieproducten en elektriciteit bij wet van 20 november 2022 ‘houdende diverse fiscale en financiële bepalingen’ (artikelen 1 tot 15 van het ontwerp).

Daarnaast wordt artikel 2 van het koninklijk besluit van 2 februari 2006 ‘houdende diverse bepalingen betreffende de controle van energieproducten en elektriciteit inzake accijnzen’ opgeheven (artikel 16).

Het te nemen besluit treedt in werking op de eerste dag van de maand volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 17).

3. Blijkens het eerste lid van de aanhef vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 424, §§ 3 en 5, 427, 431 en 432 van de programmawet van 27 december 2004.

Hierom gevraagd, maakte de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel over:

<i>Koninklijk besluit houdende diverse bepalingen betreffende de controle van energieproducten en elektriciteit inzake accijnzen</i>	<i>Koninklijk besluit van 28 juni 2015 betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit</i>	<i>Rechtsgrond</i>
Artikel 1	Artikel 14	Artikel 432 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 2	Artikel 16	Artikel 431, 3 ^{de} zin van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 3	Nieuw artikel 16/1	Artikel 432, § 1 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 4	Artikel 18/1, § 1	Artikel 424, § 5 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 5	Artikel 18/1, § 3	Artikel 424, § 5 van de programmawet van 27 december 2004

Artikel 6	Nieuw artikel 18/2	Artikel 424, § 3 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 7	Artikel 31	Artikel 432, §§ 1 en 3 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 8	Artikel 35	Wijziging ingevolge de wijziging aan artikel 429, § 1, e) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 7 december 2006 tot wijziging van de accijnstarieven van bepaalde energieproducten)
Artikel 9	Artikel 39	Wijziging ingevolge de wijziging aan artikel 429, § 2, b) en d) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 20 november 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen)
Artikel 10	Artikel 43	Wijziging ingevolge de wijziging aan artikel 429, § 2, g) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 20 november 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen)
Artikel 11	Artikel 44	Wijziging ingevolge de wijziging aan artikel 429, § 2, h) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 20 november 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen)
Artikel 12	Artikel 45	Wijziging ingevolge de wijziging aan artikel 429, § 2, i) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 20 november 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen)
Artikel 13	Artikel 47	Wijziging ingevolge de schrapping van artikel 429, § 2, l) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 20 november 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen)
Artikel 14	Artikel 57	Artikel 424, § 3 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 15	Artikel 58	Artikel 432, § 4 van de programmawet van 27 december 2004

Met deze zienswijze kan worden ingestemd, al dient voor de artikelen 8 tot 13 van het ontwerp een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid vervat in artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de in deze tabel vermelde wijzigingsbepalingen.

VORMVEREISTEN

4. Enkele bepalingen van het ontwerp, waaronder de artikelen 1, 2, 3, 6, 7, 8, 11, 12 en 14, hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het besluit kan worden genomen.

5. Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat het thans voorliggende ontwerp op de eerstvolgende BLEU-Douaneraad zou worden voorgelegd (die voorzien was op 1 april 2024), en dat het daarna zou worden voorgelegd aan het BLEU-Comité van Ministers.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

7. De artikelen 1, 3°, eerste zin, en 2 van het ontwerp vertrouwen de administrateur-generaal der douane en accijnzen de opdracht toe om de dienst aan te duiden bij wie de vergunning energieproducten en elektriciteit moet worden aangevraagd en bij wie de leverancier een aanvraag tot terugbetaling moet indienen.

Aldus houden deze bepalingen van het ontwerp een delegatie in van regelgevende bevoegdheid aan de voornoemde administrateur-generaal.² De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke

¹ Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

² Zie ook adv.RvS 39.362/2 van 25 januari 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 2 februari 2006, 3-4.

verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de delegatie, in artikel 1, 3°, tweede zin, van het ontwerp, aan de administrateur-generaal om de verklarende nota op te stellen betreffende het formulier opgenomen in bijlage II.

Wat de aanduiding van de bevoegde dienst betreft, is een bevoegdheidsdelegatie aan de minister wel denkbaar, in zoverre deze betrekking heeft op een bijkomstig gegeven. De regelgevende bevoegdheid die bij de artikelen 1, 3°, eerste zin, en 2 van het ontwerp aan de administrateur-generaal der douane en accijnzen wordt opgedragen, dient aldus te worden toevertrouwd aan de minister van Financiën.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

- 8.1. Het eerste lid van de aanhef moet worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet.
- 8.2. In hetzelfde lid van de aanhef dienen de woorden “inzonderheid op” te worden weggelaten.
9. Tevens dient in de aanhef melding te worden gemaakt van de vervulde vormvereisten, zoals hierboven besproken in de opmerkingen 4 en 5.

Artikel 2

10. In artikel 2 van het ontwerp wordt het best gepreciseerd dat “punt 1) in de verklarende nota bij” bijlage IV wordt bedoeld.
11. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat in artikel 2 van het ontwerp de woorden “van zijn gebied” dienen te worden weggelaten.

Artikelen 4 en 5

12. De accijns voor elektriciteit, bepaald in artikel 419, k), van de programmawet van 27 december 2004, wordt berekend volgens een degressief tarief per verbruiksschijf, berekend op jaarbasis. Artikel 4 van het ontwerp wijzigt evenwel de basis voor de berekening van dit degressieve tarief. Daar waar dit tarief thans “per verbruikslocatie” wordt berekend (overeenkomstig het thans geldende artikel 18/1, § 1, van het koninklijk besluit van 28 juni 2015), zou dit luidens het ontworpen artikel 18/1, § 1, van het koninklijk besluit van 28 juni 2015 “per verbruikslocatie én (...) per toegangshouder” worden berekend.

In het Verslag aan de Koning wordt deze wijziging in berekening inzake elektriciteit als volgt verantwoord:

“Dit kadert in de recente wijzigingen op de elektriciteitsmarkt waarbij de mogelijkheid bestaat om energie te delen. Hierdoor is het mogelijk dat er verschillende leveranciers aan dezelfde eindgebruiker leveren waardoor deze bepaling noodzakelijk is om een duidelijke berekening van de in het spel zijnde accijnzen te waarborgen.”

Eerder wees de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 70.434/1-2-3-4-VR van 17 november 2021 op het spanningsveld met het fiscaal legaliteitsbeginsel bij de delegatie aan de Koning om de methodologie vast te stellen om het jaarlijkse verbruik te berekenen voor de toepassing per verbruiksschijf, berekend op jaarbasis. Gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 170 van de Grondwet, moeten de essentiële elementen van een belasting immers bij wet worden vastgesteld. Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen. Het legaliteitsbeginsel vereist dat de wet daarbij nauwkeurige, ondubbelzinnige en duidelijke criteria bevat aan de hand waarvan kan worden afgeleid wie belastingplichtig is, waarop belasting moet worden betaald en hoeveel die bedraagt. De Raad van State concludeerde in voormeld advies dat “[g]elet op de toelichting van de gemachtigde kan worden aangenomen dat de voormelde machtiging niet kan worden beschouwd als een delegatie aan de Koning om een essentieel element van de belasting vast te stellen. Het verdient wel aanbeveling om die toelichting op te nemen in de memorie van toelichting”.³

Thans rijst evenwel de vraag of een berekening “per toegangshouder” nog wel kwalificeert als “methodologie (...) voor de toepassing per verbruiksschijf, berekend op jaarbasis”, overeenkomstig artikel 424, § 5, van de programmawet van 27 december 2004. Het degressieve tarief in artikel 419, k), van de programmawet van 27 december 2004 vertrekt immers van de “eindgebruiker” of “afnemer”, terwijl thans de “toegangshouder” wordt toegevoegd. De vraag of de berekening al dan niet *per leverancier* kan of moet worden gezien, was tot voor kort, en dus op het ogenblik dat de artikelen 419, k), en 424, § 5, van de programmawet van 27 december 2004 zijn aangenomen, geen punt. Het is in het licht van het fiscaal legaliteitsbeginsel dan ook zeer moeilijk om de aanvulling “per toegangshouder” in artikel 4 van het ontwerp niet te beschouwen als een toevoeging door de Koning aan wat de wetgever destijds voor ogen had. Aldus betreft het de regeling van een essentieel element van de belasting, waardoor deze aanvulling geen doorgang kan vinden.

De grondslag waarop het degressief tarief wordt berekend, dient op een duidelijke wijze in een wettelijke bepaling te worden verankerd.

13. In de artikelen 4 en 5 van het ontwerp moet telkens het woord “gewijzigd” worden vervangen door het woord “ingevoegd”.

³ Adv.RvS 70.434/1-2-3-4-VR van 17 november 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet van 27 december 2021, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2349/001, 237-238.

Artikel 7

14. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat in artikel 7, 2°, van het ontwerp moet worden gepreciseerd dat een kopie van de “ingevulde” bijlage VII in voorkomend geval moet worden toegevoegd aan het dossier.

Artikel 16

15. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat in artikel 16 van het ontwerp moet worden gepreciseerd dat “artikel 2” van het koninklijk besluit van 2 februari 2006 wordt opgeheven.

Artikel 17

16. Luidens artikel 17 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking de eerste dag van de maand volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Een dergelijke regeling van inwerkingtreding heeft evenwel het nadeel dat, indien de bekendmaking op het einde van de maand gebeurt, de bestemmingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de regeling aan te passen. Nochtans moet eenieder een redelijke termijn worden geboden om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen en om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding ervan.

Er wordt daarom beter in voorzien dat het te nemen besluit in werking treedt op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen na de dag van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.⁴

*

⁴ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, blz. 93, aanbeveling 152.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a tout d'abord pour objet d'apporter plusieurs modifications, ajouts et remplacements à l'arrêté royal du 28 juin 2015 'concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité', à la suite d'ajustements opérés à la législation sur les accises sur les produits énergétiques et l'électricité par la loi du 20 novembre 2022 'portant des dispositions fiscales et financières diverses' (articles 1^{er} à 15 du projet).

Par ailleurs, l'article 2 de l'arrêté royal du 2 février 2006 'portant diverses dispositions de contrôle des produits énergétiques et de l'électricité en matière d'accise' est abrogé (article 16).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au *Moniteur belge* (article 17).

3. Selon le premier alinéa du préambule, le projet trouve un fondement juridique dans les articles 424, §§ 3 et 5, 427, 431 et 432 de la loi-programme du 27 décembre 2004.

Interrogé à ce sujet, le délégué a transmis le tableau des fondements juridiques suivant :

<i>Koninklijk besluit houdende diverse bepalingen betreffende de controle van energieproducten en elektriciteit inzake accijnzen</i>	<i>Koninklijk besluit van 28 juni 2015 betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit</i>	<i>Rechtsgrond</i>
Artikel 1	Artikel 14	Artikel 432 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 2	Artikel 16	Artikel 431, 3 ^{de} zin van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 3	Nieuw artikel 16/1	Artikel 432, § 1 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 4	Artikel 18/1, § 1	Artikel 424, § 5 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 5	Artikel 18/1, § 3	Artikel 424, § 5 van de programmawet van 27 december 2004

Artikel 6	Nieuw artikel 18/2	Artikel 424, § 3 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 7	Artikel 31	Artikel 432, §§ 1 en 3 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 8	Artikel 35	Wijziging ingevolge de wijziging aan artikel 429, § 1, e) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 7 december 2006 tot wijziging van de accijnstarieven van bepaalde energieproducten)
Artikel 9	Artikel 39	Wijziging ingevolge de wijziging aan artikel 429, § 2, b) en d) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 20 november 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen)
Artikel 10	Artikel 43	Wijziging ingevolge de wijziging aan artikel 429, § 2, g) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 20 november 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen)
Artikel 11	Artikel 44	Wijziging ingevolge de wijziging aan artikel 429, § 2, h) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 20 november 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen)
Artikel 12	Artikel 45	Wijziging ingevolge de wijziging aan artikel 429, § 2, i) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 20 november 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen)
Artikel 13	Artikel 47	Wijziging ingevolge de schrapping van artikel 429, § 2, l) van de programmawet van 27 december 2004 (wet van 20 november 2022 houdende diverse fiscale en financiële bepalingen)
Artikel 14	Artikel 57	Artikel 424, § 3 van de programmawet van 27 december 2004
Artikel 15	Artikel 58	Artikel 432, § 4 van de programmawet van 27 december 2004

On peut se rallier à cette approche quoique les articles 8 à 13 du projet doivent se fonder sur le pouvoir général d'exécution inscrit à l'article 108 de la Constitution, combiné avec les dispositions modificatives mentionnées dans ce tableau.

FORMALITÉS

4. Quelques dispositions du projet, notamment les articles 1^{er}, 2, 3, 6, 7, 8, 11, 12 et 14, portent sur le traitement des données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Il s'impose par conséquent de recueillir encore l'avis de l'Autorité de protection des données avant que l'arrêté puisse être pris.

5. Invité à fournir des précisions sur ce point, le délégué a déclaré que le projet actuellement à l'examen serait soumis au prochain Conseil des douanes de l'UEBL (prévu le 1^{er} avril 2024) et qu'il serait ensuite soumis au Comité des Ministres de l'UEBL.

6. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATION GÉNÉRALE

7. Les articles 1^{er}, 3^o, première phrase, et 2 du projet confient à l'administrateur général des douanes et accises la mission de désigner le service auprès duquel l'autorisation produits énergétiques et électricité est requise et auprès duquel le fournisseur introduit une demande de remboursement.

Ainsi ces dispositions du projet impliquent une délégation de pouvoir réglementaire à l'administrateur général précité ². L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique. Tel est par exemple le cas de la

¹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

² Voir également l'avis C.E. 39.362/2 du 25 janvier 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 2 février 2006, 3-4.

délégation de l'article 1^{er}, 3^o, deuxième phrase, du projet, conférée à l'administrateur général en vue d'établir la notice explicative du formulaire reproduit à l'annexe II.

En ce qui concerne la désignation du service compétent, une délégation de pouvoir au ministre est effectivement envisageable, dans la mesure où celle-ci concerne un élément accessoire. Le pouvoir réglementaire conféré à l'administrateur général des douanes et accises par les articles 1^{er}, 3^o, première phrase, et 2 du projet, doit ainsi être confié au ministre des Finances.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

8.1. On complètera le premier alinéa du préambule par une référence à l'article 108 de la Constitution.

8.2. Dans ce même alinéa du préambule, on omettra le mot « notamment ».

9. De même, le préambule doit mentionner les formalités accomplies, comme indiqué dans les observations 4 et 5 ci-dessus.

Article 2

10. Mieux vaudrait préciser à l'article 2 du projet qu'il s'agit du « point 1) de la notice explicative de l' » annexe IV.

11. Invité à donner des précisions à cet égard, le délégué a confirmé qu'il convenait d'omettre les mots « van zijn gebied » dans le texte néerlandais de l'article 2 du projet.

Articles 4 et 5

12. L'accise sur l'électricité, prévue par l'article 419, k), de la loi-programme du 27 décembre 2004, est calculée suivant un tarif dégressif par tranche de consommation, calculé sur une base annuelle. L'article 4 du projet modifie toutefois la base de calcul de ce tarif dégressif. Alors que ce dernier est actuellement calculé « par site de consommation » (conformément à l'article 18/1, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 juin 2015, en vigueur en ce moment), selon l'article 18/1, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 28 juin 2015, il serait calculé « par site de consommation et (...) par détenteur d'accès ».

Le rapport au Roi justifie cette modification de calcul concernant l'électricité comme suit :

« Cette disposition est conforme aux changements récents intervenus sur le marché de l'électricité, où il est possible de partager l'énergie. Par conséquent, il est possible que différents fournisseurs approvisionnent le même utilisateur final, ce qui rend cette disposition nécessaire pour assurer un calcul clair des droits d'accises en jeu ».

Dans l'avis 70.434/1-2-3-4-VR du 17 novembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, avait précédemment attiré l'attention sur le conflit avec le principe de légalité en matière fiscale en ce qui concerne la délégation conférée au Roi en vue de déterminer la méthodologie du calcul de la consommation annuelle pour l'application par tranche de consommation, calculé sur une base annuelle. En effet, eu égard au principe de légalité inscrit à l'article 170 de la Constitution, les éléments essentiels d'un impôt doivent être fixés par la loi. Font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt. Le principe de légalité exige que la loi comporte des critères précis, non équivoques et clairs au moyen desquels il peut être décidé qui est le redevable, sur quoi l'impôt doit être payé et pour quel montant. Dans son avis précité, le Conseil d'État a conclu que « [c]ompte tenu des explications du délégué, il peut être admis que l'habilitation précitée ne peut pas être considérée comme une délégation permettant au Roi de fixer un élément essentiel de l'impôt. Il est toutefois recommandé de faire figurer cette explication dans l'exposé des motifs »³.

Toutefois, la question se pose maintenant de savoir si un calcul « par détenteur d'accès » peut encore être qualifié de « méthodologie pour l'application par tranche de consommation, calculé sur une base annuelle », conformément à l'article 424, § 5, de la loi-programme du 27 décembre 2004. En effet, le tarif dégressif de l'article 419, k), de la loi-programme du 27 décembre 2004 part du « consommateur final » ou « client », tandis que s'ajoute à présent le « détenteur d'accès ». La question de savoir si le calcul peut ou doit être considéré *par fournisseur* ou non était jusqu'à récemment, et donc au moment de l'adoption des articles 419, k), et 424, § 5, de la loi-programme du 27 décembre 2004, sans objet. Au regard du principe de légalité en matière fiscale, il est donc très difficile de ne pas considérer l'ajout « par détenteur d'accès » dans l'article 4 du projet comme un ajout du Roi à ce que le législateur a voulu à l'époque. Ainsi, il s'agit de régler un élément essentiel de l'impôt, de sorte que cet ajout ne saurait se concrétiser.

La base de calcul du tarif dégressif, doit être clairement inscrite dans une disposition législative.

13. Aux articles 4 et 5 du projet, on remplacera chaque fois le mot « modifié » par le mot « inséré ».

Article 7

14. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a confirmé qu'il y a lieu de préciser à l'article 7, 2°, du projet qu'une copie de l'annexe VII « complétée » doit, le cas échéant, être jointe au dossier.

³ Avis C.E. 70.434/1-2-3-4-VR du 17 novembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 décembre 2021, *Doc. Parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2349/001, pp. 237-238.

Article 16

15. Invité à fournir davantage d'éclaircissements sur ce point, le délégué a confirmé que l'article 16 du projet devrait préciser que « article 2 » de l'arrêté royal du 2 février 2006 est abrogé.

Article 17

16. Selon l'article 17 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au *Moniteur belge*. Pareil régime d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que si la publication intervient à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront même pas du délai usuel de dix jours pour s'adapter au régime. Toutefois, chacun doit se voir offrir un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles dispositions et pour se préparer à leur entrée en vigueur.

Il est donc préférable de prévoir que l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours suivant celui de sa publication au *Moniteur belge* ⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Pierre LEFRANC

⁴ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, p. 93, recommandation 152.1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).