

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 23 juin 1994, d'une demande d'avis sur un projet de loi "concernant la structure et les taux des droits d'accises sur les huiles minérales", a donné le 5 décembre 1994 l'avis suivant:

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 juni 1994 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie", heeft op 5 december 1994 het volgend advies gegeven :

Observation générale.

Comme l'exposé des motifs l'indique, la loi en projet tend à intégrer dans un texte législatif unique des arrêtés royaux qui ont transposé dans l'ordre interne diverses directives, tout en reprenant celles des dispositions légales en vigueur qui sont encore d'actualité aux yeux des auteurs du projet.

L'exposé des motifs serait utilement complété par la présentation d'un tableau de correspondance entre le texte du projet et celui des directives, afin que les Chambres législatives puissent se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en oeuvre et éviter que l'exercice du droit d'amendement inscrit dans l'article 76 de la Constitution déborde les limites tracées par les textes à transposer.

Par ailleurs, la portée pratique et la ratio legis de chacune des dispositions du projet devraient être exprimées dans le commentaire des articles, sans que celui-ci soit limité au simple énoncé d'une référence au texte qui est à l'origine de la disposition commentée.

Examen du projet.

Intitulé.

Conformément à l'usage, mieux vaut écrire dans le texte français : "Projet de loi relative à la structure ...".

.../...

Le texte néerlandais devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Dispositif.

Le texte néerlandais de l'intitulé du chapitre II devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

Le texte néerlandais de la phrase introductive devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 3.

Le texte néerlandais de l'article devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Article 5.

Le texte néerlandais du paragraphe 1er, 1^o et 2^o, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 6.

Le texte néerlandais de la disposition sous le c) devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 7.

Le texte néerlandais de l'article devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 10.

Les mots "Sans préjudice de ..." sont souvent source de confusion. Même si les directives européennes en font usage, il serait préférable de les remplacer par les mots "Sous réserve de l'application de ...".

.../...

Article 11.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 13.

Le texte français fait, à trois reprises, état de la "portée de l'exonération", alors qu'il suffit d'écrire, comme dans la version néerlandaise "l'exonération".

Il faut éviter de recourir à l'usage de tirets pour subdiviser un article ou un paragraphe; le mieux est, lorsque c'est nécessaire, d'opérer une numérotation en 1°, 2°, 3°, ceux-ci, à leur tour, étant éventuellement subdivisés en a), b), c), etc.

En l'espèce, toutefois, il serait préférable de renoncer à une subdivision supplémentaire du paragraphe 2 et de continuer, dès lors, l'énumération par d), e), f), etc., le deuxième alinéa étant adapté en conséquence.

Dans le texte néerlandais du paragraphe 1, c), alinéa 2, il y a lieu de remplacer le mot "onderhavige" par le mot "deze".

.../...

Articles 14 et 15.

Les textes en projet confient au ministre des Finances le pouvoir d'arrêter de nombreuses mesures d'exécution. Conformément à l'article 108 de la Constitution, cette compétence appartient en principe au Roi et non au ministre, le Roi pouvant à son tour déléguer au ministre des pouvoirs de détail. Certes, les mesures d'exécution visées par le projet sont en général de détail, mais la rédaction de ces articles ne fait pas apparaître cette restriction. Pour que ces délégations soient juridiquement admissibles, elles doivent être revues, afin qu'y apparaisse le caractère secondaire des mesures qui pourront être arrêtées par le ministre.

Sous réserve de ces observations, le texte néerlandais de l'article 14 devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 16.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Article 17.

Invité à préciser l'étendue du droit reconnu par le texte en projet aux agents de l'administration "de prélever en tous endroits des échantillons", le fonctionnaire délégué a indiqué qu'

"... il va de soi qu'en ce qui concerne les visites domiciliaires, les conditions pour se trouver dans un domicile privé doivent être respectées avant de prélever des échantillons d'huile minérale".

Article 18.

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er, in fine, devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 19.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Article 23.

Par la généralité de ses termes, l'article 23 du projet autorise, en matière d'accise sur les huiles minérales, les arrestations préventives visées à l'article 248 de la loi générale sur les douanes et accises.

Si la mise en état d'arrestation d'un contrevenant se conçoit dans certains cas, en revanche les articles 250, 251 et 252 de la loi générale sur les douanes et accises n'offrent pas les garanties requises par l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; en particulier, il n'est pas prévu que la personne mise en état d'arrestation est avisée des raisons de son arrestation. En outre, le délai de quatorze jours prévu à l'article 252 est loin d'être le bref délai visé à l'article 5, § 4, de la convention précitée.

L'article devrait être revu de manière à n'appliquer que le droit commun réglé par la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et par la

.../...

loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (1), ou à

-
- (1) Dans son avis du 19 mars 1956 relatif à un projet de loi sur la gendarmerie, le Conseil d'Etat avait observé qu'en raison de la généralité des termes de l'article 12 de la Constitution, il convenait de vérifier la compatibilité avec ce dernier, des mesures législatives autorisant des mesures privatives de la liberté, pour administratives et essentiellement passagères qu'elles fussent (Doc. parl., Sénat, 1955-1956, n° 335, p. 30). L'avis du Conseil d'Etat du 9 mai 1984 sur un projet de loi sur la police communale indique que la plupart des auteurs, constatant la pratique des arrestations administratives, observent, comme Paul ERRERA, qu'elle est "difficile à justifier en droit strict" (Traité de droit public belge, 2e éd., Giard et Brière, Paris, 1918, § 36, p. 52), Fr. Delpérée remarquant que "force est de reconnaître que le fondement constitutionnel de ces décisions (...) n'est pas toujours explicite" (Droit constitutionnel, t. I, Les données constitutionnelles, Larcier, Bruxelles, 1980, n° 116, pp. 205-206) (Doc. parl., Chambre, 1009 (1984-1985) n° 1, pp. 21 et 23). Le même avis observait encore qu'il y avait lieu de vérifier si l'arrestation administrative, telle qu'elle est connue en droit belge, est compatible avec l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui prévoit que "nul ne peut être privé de sa liberté" sauf dans les cas énumérés de manière exhaustive par la Convention. L'arrestation administrative se situant aux confins de ce que permet la Constitution et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, il convient de l'entourer de garanties juridiques sérieuses. Ce qu'a fait l'article 31 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, réservant pareille modalité d'arrestation aux "cas d'absolue nécessité", en prévoyant que la privation de liberté ne peut jamais durer plus longtemps que le temps requis par les circonstances qui la justifient et ne peut en aucun cas dépasser douze heures, toute personne qui fait l'objet d'une arrestation administrative pouvant demander qu'une personne de sa confiance en soit avertie. L'article 33 de la même loi organise un contrôle hiérarchique et la tenue de registres, en vue d'éviter tout abus. Force est de constater que la loi générale sur les douanes et accises est en défaut de procurer de telles garanties.

établir un régime juridique spécifique respectueux des principes fondamentaux prérappelés (1), qui trouverait sa place dans la loi générale sur les douanes et accises.

Sous réserve de ces observations, le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Articles 24 et 25.

Il y a lieu de viser les arrêtés confirmés et abrogés de base, avec les modifications qu'ils ont subies et non les arrêtés modificatifs eux-mêmes.

Les textes suivants sont proposés :

"Art. 24. Sont confirmés pour la période pendant laquelle ils ont été en vigueur :

- 1° l'arrêté royal du 29 décembre 1992 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur les huiles minérales, modifié par les arrêtés royaux des 27 août 1993, 26 novembre 1993 et 30 mai 1994;
- 2° les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 29 décembre 1992 concernant les accises;
- 3° l'arrêté royal du 21 décembre 1993 concernant le régime d'accise des huiles minérales.

(1) En ce sens, voyez l'avis L. 23.161/2, du 14 juillet 1994.

Art. 25. Sont abrogés :

- 1° la loi du 7 février 1961 concernant le régime des benzols et des produits analogues, modifiée par les lois des 29 juin 1966, 26 janvier 1976, 6 juillet 1978 et 28 décembre 1992;
- 2° l'arrêté royal du 20 novembre 1963 portant coordination des dispositions légales relatives au régime d'accise des huiles minérales, modifié par les lois des 12 juillet 1966, 6 juillet 1978, 22 décembre 1989, 28 juillet 1992 et 28 décembre 1992;
- 3° (comme au projet), sauf à écrire, dans le texte néerlandais, "vervangen bij" et non "vervangen door";
- 4° l'arrêté royal du 29 décembre 1992 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur les huiles minérales, modifié par les arrêtés royaux des 27 août 1993, 26 novembre 1993 et 30 mai 1994;
- 5° (comme au projet);
- 6° l'arrêté royal du 21 décembre 1993 concernant le régime d'accise des huiles minérales".

Algemene opmerkingen.

Zoals in de memorie van toelichting wordt vermeld, beoogt het wetsontwerp koninklijke besluiten die verscheidene richtlijnen in de interne rechtsorde hebben omgezet in één wettekst op te nemen, terwijl tevens die wetsbepalingen worden overgenomen die naar de mening van de stellers van het ontwerp nog gelden.

Het zou nuttig zijn de memorie van toelichting aan te vullen met een tabel die voor elke bepaling van het ontwerp de overeenkomstige bepalingen van de richtlijnen aangeeft, opdat de Wetgevende Kamers zich met kennis van zaken kunnen uitspreken over de keuze van de aangewende middelen en voorkomen dat de uitoefening van het recht op amendering, dat is neergelegd in artikel 76 van de Grondwet, de grenzen bepaald bij de om te zetten teksten overschrijdt.

Bovendien zouden de praktische betekenis en de ratio legis van elk van de bepalingen van het ontwerp moeten worden weergegeven in de commentaar bij de artikelen, zonder dat deze wordt beperkt tot het loutere verwijzen naar de tekst die aan de basis ligt van de bepaling die van commentaar wordt voorzien.

Onderzoek van het ontwerp.Opschrift.

In de Nederlandse tekst schrijve men : "Ontwerp van wet betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op minerale olie".

In de Franse tekst zou het beter zijn om zoals gebruikelijk is te schrijven : "Projet de loi relative à la structure ...".

Bepalend gedeelte.

In het opschrift van hoofdstuk II dient het woord "Toepassingsveld" te worden vervangen door het woord "Werkingssfeer".

Artikel 2.

In de inleidende zin dient het woord "onderhavige" vervangen te worden door het woord "deze".

Artikel 3.

Men schrijve "naar gelang van het gebruik" in plaats van "naar gelang het gebruik".

Artikel 5.

.../...

In paragraaf 1, 1^o en 2^o, schrijve men "met (niet) meer dan 1 pct." in plaats van "bevattende niet (meer) dan 1 %".

Artikel 6.

In de bepaling onder c) dient het woord "waardoor" te worden vervangen door het woord "waarvoor".

Artikel 7.

Men schrijve "het belastbare feit" in plaats van "het belastbaar feit".

Artikel 10.

De woorden "Onverminderd" leiden dikwijls tot verwarring. Hoewel zij worden gebruikt in de Europese richtlijnen, zou het verkieslijk zijn ze te vervangen door de woorden "Onder voorbehoud van de toepassing van ...".

Artikel 11.

In de inleidende zin schrijve men : "Als 'produktie van minerale olie' worden niet aangemerkt :".

In de bepaling onder b) schrijve men : "... niet lager is dan het bedrag dat ...".

In de bepaling onder c) ii), in fine, schrijve men :
"zou zijn" in plaats van "ware".

Artikel 13.

In de Franse tekst wordt tot driemaal toe de wending "portée de l'exonération" gebruikt, terwijl het, zoals in de Nederlandse versie, volstaat te schrijven : "l'exonération".

Het gebruik van streepjes om een artikel of een paragraaf in te delen dient te worden vermeden; men voert het best, indien nodig, een nummering in met 1°, 2°, 3°, die op hun beurt eventueel kunnen worden onderverdeeld in a), b), c), enzovoort.

In het onderhavige geval zou het evenwel verkieslijk zijn af te zien van een verdere onderverdeling van paragraaf 2 en bijgevolg de nummering met d), e), f), enz. voort te zetten, waarbij het tweede lid in overeenkomstige zin wordt aangepast.

Bovendien dient in paragraaf 1, c), tweede lid, het woord "onderhavige" te worden vervangen door het woord "deze".

Artikelen 14 en 15.

De ontworpen teksten dragen aan de minister van Financiën de bevoegdheid op om talrijke uitvoeringsmaatregelen te nemen. Overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet komt die bevoegdheid in beginsel de Koning toe en

.../...

niet de minister, waarbij de Koning op zijn beurt bevoegdheden inzake detailkwesties kan opdragen aan de minister. De uitvoeringsmaatregelen waarvan sprake in het ontwerp betreffen weliswaar over het algemeen detailkwesties, maar uit de redactie van die artikelen komt die beperking niet duidelijk naar voren. Willen die delegaties juridisch aanvaardbaar zijn, dan moeten zij worden herzien opdat eruit blijkt dat de maatregelen die de minister zal kunnen nemen van ondergeschikt belang zijn.

Onder voorbehoud van deze opmerkingen schrijve men in artikel 14 "bedoeld in" in plaats van "bedoeld bij" en "verkrijgen" in plaats van "bekomen", alsook in artikel 15 "doorverkocht" in plaats van "wederverkocht".

Artikel 16.

Men schrijve : "bedoeld in" in plaats van "bedoeld bij".

Artikel 17.

Op het verzoek om nader in te gaan op de omvang van het door de ontworpen tekst aan de ambtenaren van de administratie toegekende recht om "overal monsters te nemen", heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard :

"... il va de soi qu'en ce qui concerne les visites domiciliaires, les conditions pour se trouver dans un domicile privé doivent être respectées avant de prélever des échantillons d'huile minérale".

Artikel 18.

Aan het slot van het eerste lid schrijve men :
"... en accijnzen aantonen welke bestemming aan dat produkt is gegeven".

Artikel 19.

Aan het slot van het eerste lid schrijve men :
"... ontdoken rechte, die minimaal 10.000 frank bedraagt".

In de eerste zin van het derde lid schrijve men
"genoemde" in plaats van "vernoemde".

.../...

Artikel 23.

Door de algemene bewoordingen waarin artikel 23 van het ontwerp is gesteld, maakt het ter zake van accijns op minerale olie de voorlopige aanhouding mogelijk voorgeschreven bij artikel 248 van de algemene wet inzake douane en accijnzen.

Ofschoon in bepaalde gevallen een overtreder in verzekerde bewaring kan worden genomen, bieden daarentegen de artikelen 250, 251 en 252 van de algemene wet inzake douane en accijnzen niet de in artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden vereiste waarborgen; in het bijzonder wordt niet bepaald dat de persoon die in verzekerde bewaring wordt genomen, op de hoogte wordt gebracht van de redenen van zijn aanhouding. Bovendien is de termijn van veertien dagen waarin artikel 252 voorziet, geenszins de korte termijn bepaald in artikel 5, vierde lid, van het voormelde verdrag.

Het artikel zou moeten worden herzien opdat alleen het gemeen recht, geregeld bij de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis en bij de wet van

.../...

5 augustus 1992 op het politieambt (1) wordt toegepast of

-
- (1) De Raad van State had er in zijn advies van 19 maart 1956 betreffende een ontwerp van wet op de rijkswacht, op gewezen dat wegens de algemene bewoordingen waarin artikel 12 van de Grondwet is gesteld, de bestaanbaarheid ervan diende te worden nagegaan met de wetgevende maatregelen die maatregelen van vrijheidsbeneming mogelijk maken, ook al waren zij administratief en in wezen tijdelijk (Gedr. St., Senaat, 1955-1956, nr. 335, blz. 30).

In het advies van de Raad van State van 9 mei 1984 over een ontwerp van wet op de gemeentepolitie, wordt erop gewezen dat het merendeel van de auteurs, wanneer zij het hebben over het doen van administratieve aanhoudingen, zoals Paul ERRERA, de opmerking maken dat zij naar gestreng recht moeilijk te rechtvaardigen zijn ("difficile à justifier en droit strict") (Traité de droit public belge, 2e ed., Giard en Brière, Parijs, 1918, § 36, blz. 52), en Fr. Delpérée verklaart "force est de reconnaître que le fondement constitutionnel de ces décisions (...) n'est pas toujours explicite" (Droit constitutionnel, deel I, Les données constitutionnelles, Larcier, Brussel, 1980, nr. 116, blz. 205-206) (Gedr. St., Kamer, 1009 (1984-1985) nr. 1, blz. 21 en 23). In hetzelfde advies werd er tevens op gewezen dat diende te worden nagegaan of de administratieve aanhouding, zoals zij in het Belgisch recht bekend is, bestaanbaar is met artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, waarin wordt bepaald dat "niemand (...) van zijn vrijheid (mag) worden beroofd" behalve in de gevallen die in het Verdrag op exhaustieve wijze worden opgenoemd.

Aangezien de administratieve aanhouding nog net toegestaan is krachtens de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dient zij omringd te worden met ernstige juridische waarborgen. Dit geschiedt in artikel 31 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, waarin zulk een wijze van aanhouden alleen mag "in geval van volstreekte noodzaak", waarbij wordt voorgeschreven dat de vrijheidsbeneming nooit langer mag duren dan de tijd vereist door de omstandigheden die haar rechtvaardigen en in geen geval twaalf uur te boven mag gaan en waarbij elke persoon die het voorwerp uitmaakt van een bestuurlijke aanhouding mag vragen dat een persoon waarin hij vertrouwen heeft hiervan verwittigd wordt.

Artikel 33 van dezelfde wet voorziet in een hiërarchisch toezicht en het bijhouden van een register om elk misbruik te voorkomen.

Vastgesteld moet worden dat de algemene wet inzake douane en accijnzen zulke waarborgen niet biedt.

opdat een specifieke rechtsregeling wordt vastgesteld met inachtneming van de hierboven in herinnering gebrachte grondbeginselen (1), die zou thuishoren in de algemene wet inzake douane en accijnzen.

Onder voorbehoud van deze opmerkingen schrijve men "deze wet" in plaats van "onderhavige wet".

Artikelen 24 en 25.

Er dient te worden verwezen naar de bekrachtigde en opgeheven basisbesluiten, met de wijzigingen die erin zijn aangebracht en niet naar de wijzigingsbesluiten zelf.

De volgende teksten worden voorgesteld :

"Art. 24. Bekrachtigd worden voor de periode waarin zij van kracht zijn geweest :

- 1° het koninklijk besluit van 29 december 1992 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 27 augustus 1993, 26 november 1993 en 30 mei 1994;
- 2° de artikelen 9 en 10 van het koninklijk besluit van 29 december 1992 betreffende de accijnzen;

(1) Zie in die zin advies L. 23.161/2, van 14 juli 1994.

- 3º het koninklijk besluit van 21 december 1993 betreffende het accijnsstelsel van minerale olie.

Art. 25. Opgeheven worden :

- 1º de wet van 7 februari 1961 betreffende het accijnsregime van benzol en van soortgelijke produkten, gewijzigd bij de wetten van 29 juni 1966, 26 januari 1976, 6 juli 1978 en 28 december 1992;
- 2º het koninklijk besluit van 20 november 1963 tot coördinatie van de wetsbepalingen betreffende het accijnsregime van minerale olie, gewijzigd bij de wetten van 12 juli 1966, 6 juli 1978, 22 december 1989, 28 juli 1992 en 28 december 1992;
- 3º zoals in het ontwerp, met dien verstande dat "vervangen bij" dient te worden geschreven in plaats van "vervangen door";
- 4º het koninklijk besluit van 29 december 1992 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 27 augustus 1993, 26 november 1993 en 30 mei 1994;
- 5º (zoals in het ontwerp);
- 6º het koninklijk besluit van 21 december 1993 betreffende het accijnsstelsel van minerale olie".

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs
de Heren

P. TAPIE,

premier président,
eerste voorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

P. GOTHOT,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier,
griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. QUINTIN, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

P. TAPIE.