ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 7 octobre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de la loi sur le débit de boissons spiritueuses et sur la taxe de patente, en application des articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 2°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 10 octobre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 oktober 1996 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wet betreffende het verstrekken van sterke drank en betreffende het vergunningsrecht, met toepassing van de artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 2° van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monitaire Unie", heeft op 10 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Formalité préalable.

L'accord du ministre du Budget, requis en vertu de l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, n'a pas été communiqué au Conseil d'Etat.

Le présent avis est donné sous la réserve de l'accomplissement de cette formalité.

Intitulé.

L'usage qui s'est créé déjà dans l'entre-deux guerres, et qui, depuis, a été régulièrement suivi, de numéroter les arrêtés de pouvoirs spéciaux, mérite d'être appliqué aux arrêtés pris en exécution de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne dont le Conseil d'Etat a admis, dans son avis du 11 juillet 1996 (1), le caractère particulier.

En effet, par la numérotation continue des arrêtés, la simple mention de leur numéro et de leur date, permet de les identifier avec une grande sûreté. Si le Gouvernement s'abstenait de procéder de la sorte, la reproduction complète de l'intitulé des arrêtés serait indispensable pour différencier ceux-ci, lorsqu'ils seront signés à une date identique par le Roi. Ce système, peu pratique, créerait inutilement un risque d'erreur.

---

(1) Doc. parl. Chambre, 608/16-95/96, p. 3.

Au demeurant, l'information implicite que fournit la numérotation de l'arrêté - à savoir qu'il s'agit d'un texte apte à modifier immédiatement la loi et promis à une confirmation législative prochaine - est d'une grande utilité pour les justiciables, avertis ainsi des limites dans lesquelles la légalité du dispositif peut être contestée devant les juridictions.

Préambule.

Alinéas 3 et 4 nouveaux.

Il y a lieu de viser, avec l'indication de leur date, l'avis de l'inspecteur des Finances et l'accord du ministre du Budget.

Alinéa 5 nouveau.

Il convient, conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, dernière phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de mentionner la motivation spéciale de l'urgence, sous la forme d'un alinéa 5 nouveau rédigé comme suit :

> "Vu l'urgence motivée par la circonstance que ce projet tend à modifier, dans un but de simplification, la loi du 28 décembre 1983 ayant le même objet, afin notamment de remplacer la notion de valeur locative par celle du revenu cadastral des locaux affectés au débit; de diminuer le taux de la taxe de 25 à 10 % et de supprimer les limites minimale et maximale de cette taxe.

> Ces modifications ont été décidées dans le cadre de l'élaboration du Budget 1997 et doivent dès lors être applicables dès le 1er janvier 1997 (la taxe de patente étant une taxe annuelle payable dans le courant du mois de janvier). Etant donné qu'il convient de permettre aux services de l'Administration de mettre en place le nouveau système de taxation et de contentieux prévu dès le mois de décembre 1996, il conviendrait que le projet d'arrêté royal puisse être finalisé le plus rapidement possible;".

Il est souhaitable qu'à l'avenir la motivation avancée dans la demande d'avis soit rédigée de telle façon qu'elle puisse s'intégrer harmonieusement dans le préambule.

Alinéa 7 nouveau.

Le préambule doit être complété par un alinéa visant l'article 3bis, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, afin que soient clairement manifestées, lors de la publication de l'arrêté au Moniteur belge, les obligations qui incombent au Gouvernement en application de la disposition précitée.

Cet alinéa s'insérera après le visa de l'avis du Conseil d'Etat et s'écrira :

"Vu les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, notamment l'article 3bis, § 1er".

Observations générales.

I. Dispositions étrangères à la fiscalité.

L'arrêté en projet a pour objet de modifier la loi du 28 décembre 1983 sur le débit de boissons spiritueuses et sur la taxe de patente. Cette loi contient, outre des dispositions de nature fiscale, de nombreuses dispositions d'une autre nature que le texte en projet reproduit. Ainsi, le projet ne se limite pas à modifier des dispositions ayant trait à la fiscalité, mais en outre il contient des dispositions qui y sont étrangères.

Il en est ainsi des dispositions suivantes :

- l'article 3, § 1er, alinéa 2, §§ 2, 3 et 4, en ce qu'il exige la production d'un certificat d'hygiène, d'un certificat de moralité;

- l'article 4, en ce qu'il prévoit un recours contre le refus de délivrance des certificats précités;

- l'article 5, § 1er, en ce qu'il prévoit l'interdiction de publicité;

- l'article 6, alinéa 2, première phrase, en ce qu'il prévoit la production d'un certificat d'hygiène;

- l'article 7 en ce qu'il prévoit la production d'un certificat de moralité;

- l’article 9 en ce qu’il interdit la vente de boissons spiritueuses le long des autoroutes et aux endroits où se déroulent des manifestations sportives ou culturelles;

- l’article 10 en ce qu’il habilite le Roi à élaborer des conditions minimales de salubrité des débits de boissons;

- l’article 11, à l’exception du paragraphe 1er, 1° et 6°, en ce qu’il prévoit des conditions d’accès à la profession de débitant;

- l’article 12, en ce qu’il se réfère à l’article 11, § 1er, 2° à 5°, 7°, 8° et 9°;

- l’article 13, en ce qu’il interdit la vente de boissons spiritueuses à des mineurs d’âge;

- l’article 24, en ce qu’il renvoie à l’article 13;

- l’article 26, § 1er, 3°, en ce qu’il punit tout refus de visite ou autre fait tendant à empêcher ou entraver les visites prévues à l’article 21;

- l’article 27, § 2, en ce qu’il renvoie à l’article 10;

  § 4, en ce qu’il se réfère à l’article 11, § 1er, 2° à 5°, 7° à 9°, et à l’article 26, § 1er, 3°;

  § 5, en ce qu’il renvoie à l’article 12;

- l’article 28, en ce qu’il se réfère à l’article 9 pour les raisons exposées sous ce dernier article.

II. Dispositions excédant les pouvoirs du Roi.

Article 19.

La disposition en projet excède les pouvoirs attribués au Roi par l'article 3, § 1er, 2°, de la loi du 26 juillet 1996 précitée en ce qu'elle organise une procédure juridictionnelle aux fins de régler les litiges relatifs à la patente. Elle doit être omise.

Article 30.

La disposition en projet excède l'attribution de pouvoirs conférés au Roi par l'article 3, § 1er, et l'article 7 de la loi du 26 juillet 1996 précitée.

Article 34.

Selon les explications du fonctionnaire délégué, cette disposition "permet au Roi d'adapter la loi sur la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées pour la mettre en concordance avec la terminologie utilisée dans (le présent arrêté). Toutefois, ces modifications ne pourront être apportées qu'après approbation des Régions qui sont devenues compétentes pour cette législation".

Il n'appartient pas au Roi de S'attribuer un tel pouvoir, sur la base de la loi précitée du 26 juillet 1996.

III. Dispositions contraires à la Constitution.

Article 19.

En ce qu'elle prévoit une formule de serment, la disposition en projet viole l'article 192 de la Constitution qui réserve au législateur le pouvoir d'imposer un serment et d'en déterminer la formule.

L'article 19 doit, dès lors, être omis.

Article 20.

La disposition en projet n'est juridiquement admissible que pour autant que les formalités qu'elle vise soient de détail et de pure exécution, ce que le rapport au Roi ne permet pas de déterminer.

Article 21.

En présence de l'étendue très large des interventions du pouvoir exécutif que recèle une attribution de pouvoirs formulée comme l'est celle de la loi du 26 juillet 1996, un principe restrictif d'interprétation s'impose : le consentement du législateur à d'éventuels empiétements du pouvoir exécutif sur les matières qui lui sont réservées par la Constitution, ne peut se présumer. Le paragraphe 2 en projet n'est dès lors pas juridiquement admissible, au regard de l'article 15 de la Constitution.

IV. Abrogation.

Article 33.

La loi du 28 décembre 1983 sur le débit de boissons spiritueuses et sur la taxe de patente ne peut être abrogée que partiellement compte tenu des observations qui précèdent.

V. Contreseings.

Les dispositions qui sont étrangères au domaine fiscal devant être omises du projet, l'intervention du ministre de la Santé publique et du ministre de la Justice ne se justifie pas.

VI. Rapport au Roi.

Le rapport au Roi tiendra lieu de "travaux préparatoires" relatifs à la réforme projetée. Il importe dès lors que chaque article de l'arrêté royal fasse l'objet d'un commentaire particulier, qui sera le premier guide des interprètes des nouveaux textes. Ledit rapport doit également permettre aux parlementaires d'exercer en connaissance de cause, le droit d'amendement que leur reconnaît la Constitution, à l'occasion de la discussion du projet de loi de confirmation.

Observation finale.

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte de l’observation qui est faite dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

Voorafgaand vormvereiste.

De akkoordbevinding van de minister van Begroting, vereist krachtens artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, is niet aan de Raad van State meegedeeld.

Dit advies wordt gegeven onder voorbehoud dat dat vormvereiste wordt nagekomen.

Opschrift.

De reeds tijdens het interbellum ontstane en sedertdien regelmatig in acht genomen gewoonte om de bijzondere-machtenbesluiten te nummeren, zou moeten worden gevolgd voor de besluiten uitgevaardigd ter uitvoering van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, waarvan de Raad van State in zijn advies van 11 juli 1996 (1) de bijzondere aard heeft erkend.

Als al die besluiten worden genummerd, volstaat de loutere vermelding van het nummer en de datum ervan immers om ze met grote zekerheid te kunnen identificeren. Mocht de Regering anders te werk gaan, dan zou de volledige vermelding van het opschrift van de besluiten onontbeerlijk zijn om te weten over welk besluit het gaat, wanneer de

---

(1) Gedr. St. Kamer, 608/16-95/96, blz. 11.

Koning ze op dezelfde dag heeft ondertekend. Die vrij onpraktische methode zou nodeloos een gevaar voor vergissingen doen ontstaan.

Overigens is de impliciete informatie die de nummering van het besluit inhoudt - namelijk dat het gaat om een tekst die de wet onmiddellijk kan wijzigen maar die zelf later bij wet moet worden bekrachtigd - van groot nut voor de rechtssubjecten, die aldus weten binnen welke grenzen de wettigheid van het dispositief ervan voor de rechtbanken kan worden betwist.

Aanhef.

Nieuw derde en vierde lid.

Er behoort te worden verwezen naar het advies van de inspecteur van Financiën en naar de akkoord-bevinding van de minister van Begroting, telkens met vermelding van de datum ervan.

Nieuw vijfde lid.

Het verzoek om spoedbehandeling dient overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, laatste zin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met bijzondere redenen te worden omkleed in de vorm van een als volgt gesteld nieuw vijfde lid :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid wegens de omstandigheid dat dit ontwerp strekt tot wijziging, met het oog op vereenvoudiging van de wet van 28 december 1983 met hetzelfde onderwerp, inzonderheid door het begrip huurwaarde te vervangen door het begrip kadastraal inkomen van de tot de drankgelegenheid behorende lokalen, door de grootte van het recht te verlagen van 25 tot 10% en door de boven- en benedengrens van dat recht af te schaffen.

Tot die wijzigingen is besloten in het kader van het opmaken van de Begroting 1997 en ze moeten dan ook toepasselijk zijn vanaf 1 januari 1997 (aangezien het vergunningsrecht een jaarlijks recht is dat tijdens de maand januari moet worden betaald). Aangezien de diensten van de Administratie in staat dienen te worden gesteld om de in het vooruitzicht gestelde nieuwe regeling van rechten en geschillen reeds in december 1996 op te zetten, zou aan het ontwerp van koninklijk besluit zo snel mogelijk de laatste hand moeten kunnen worden gelegd;".

Voortaan zou de in de adviesaanvraag aangevoerde motivering zo moeten worden gesteld dat zij zich op harmonieuze wijze in de aanhef laat invoegen.

Nieuw zevende lid.

De aanhef behoort te worden aangevuld met een lid waarin wordt verwezen naar artikel 3bis, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, opdat bij de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad duidelijk blijkt welke verplichtingen met toepassing van de voormelde bepaling aan de Regering zijn opgelegd.

Dit lid dient te volgen op de verwijzing naar het advies van de Raad van State en behoort als volgt te worden gesteld :

"Gelet op de gecoördineerde wetten op de Raad van State, inzonderheid op artikel 3bis, § 1;".

Algemene opmerkingen.

I. Bepalingen die niet van fiscale aard zijn.

Het ontworpen besluit strekt tot wijziging van de wet van 28 december 1983 betreffende het verstrekken van sterke drank en betreffende het vergunningsrecht. Die wet bevat, naast bepalingen van fiscale aard, talrijke bepalingen van een andere aard die in de ontworpen tekst worden weergegeven. Aldus bepaalt het ontwerp zich niet tot het wijzigen van bepalingen die op de fiscaliteit betrekking hebben, maar bevat het ook bepalingen die daarbuiten vallen.

Dat is het geval met de volgende bepalingen :

- artikel 3, § 1, tweede lid, §§ 2, 3 en 4, voor zover daarin wordt geëist dat een verklaring van hygiëne en een verklaring van zedelijkheid worden overgelegd;

- artikel 4, doordat het voorziet in een beroep tegen de weigering om de voormelde verklaringen af te geven;

- artikel 5, § 1, doordat het een reclameverbod oplegt;

- artikel 6, tweede lid, eerste zin, doordat daarin wordt bepaald dat een verklaring van hygiëne moet worden overgelegd;

- artikel 7, voor zover het bepaalt dat een verklaring van zedelijkheid moet worden overgelegd;

- artikel 9, voor zover het de verkoop van sterke drank verbiedt langs autowegen of op plaatsen waar sport-evenementen of culturele manifestaties worden georganiseerd;

- artikel 10, voor zover de Koning daarbij wordt gemachtigd om de minimale gezondheidsvoorwaarden aangaande de drankgelegenheden uit te werken;

- artikel 11, met uitzondering van paragraaf 1, 1° en 6°, voor zover daarbij voorwaarden voor toelating tot het beroep van houder van een drankgelegenheid worden gesteld;

- artikel 12, voor zover daarin wordt verwezen naar artikel 11, § 1, 2° tot 5°, 7°, 8° en 9°;

- artikel 13, voor zover daarbij de verkoop van sterke drank aan minderjarigen wordt verboden;

- artikel 24, voor zover daarin naar artikel 13 wordt verwezen;

- artikel 26, § 1, 3°, doordat daarbij elke weigering van visitatie of elk ander feit dat tot doel heeft de in artikel 21 bedoelde visitaties te verhinderen of te belemmeren, wordt bestraft;

- artikel 27, § 2, doordat daarin wordt verwezen naar artikel 10;

  § 4, voor zover daarin wordt verwezen naar artikel 11, § 1, 2° tot 5°, 7° tot 9°, en naar artikel 26, § 1, 3°;

  § 5, doordat daarin naar artikel 12 wordt verwezen;

- artikel 28, voor zover het verwijst naar artikel 9 om de redenen die onder dat artikel zijn uiteengezet.

II. Bepalingen die de bevoegdheid van de Koning te buitengaan.

Artikel 19.

De ontworpen bepaling gaat de bevoegdheid te buiten die aan de Koning is opgedragen door artikel 3, § 1, 2°, van de voormelde wet van 26 juli 1996, doordat zij een rechtelijke procedure instelt ter beslechting van geschillen betreffende de vergunning. De bepaling behoort te vervallen.

Artikel 30.

De ontworpen bepaling gaat de bevoegdheid te buiten die aan de Koning is opgedragen door artikel 3, § 1, en artikel 7 van de voormelde wet van 26 juli 1996.

Artikel 34.

De gemachtigde ambtenaar heeft de volgende uitleg verschaft : "(Deze bepaling) stelt de Koning in de gelegenheid om de wet inzake de openingsbelasting voor gegiste dranken in overeenstemming te brengen met de terminologie van (dit besluit). In ieder geval kunnen deze wijzigingen slechts aangebracht worden na goedkeuring door de Gewesten die voor deze wetgeving bevoegd zijn geworden".

Het staat niet aan de Koning om zich op basis van de voormelde wet van 26 juli 1996 zulk een bevoegdheid toe te eigenen.

III. Bepalingen die met de Grondwet strijdig zijn.

Artikel 19.

Doordat de ontworpen bepaling een eedformule voorschrijft, schendt zij artikel 192 van de Grondwet waarbij alleen aan de wetgever de bevoegdheid wordt toegekend om een eed op te leggen en de formule ervan vast te leggen.

Artikel 19 behoort dan ook te vervallen.

Artikel 20.

De ontworpen bepaling is uit juridisch oogpunt slechts aanvaardbaar voor zover de vormvereisten waarvan daarin sprake is, loutere uitvoerings- en detailregels zijn, wat op basis van het verslag aan de Koning niet kan worden vastgesteld.

Artikel 21.

In het licht van de zeer grote reikwijdte van het optreden van de uitvoerende macht die schuil gaat achter een opdracht van bevoegdheid die geformuleerd is als in de wet van 26 juli 1996, is principieel een restrictieve interpretatie vereist : er kan niet van worden uitgegaan dat de wetgever ermee zou instemmen als de uitvoerende macht zich mocht begeven op het door de Grondwet voor hem gereserveerde bevoegdheidsterrein. In het licht van artikel 15 van de Grondwet is de ontworpen paragraaf 2 dan ook uit juridisch oogpunt niet aanvaardbaar.

IV. Opheffingsbepaling.

Artikel 33.

De wet van 28 december 1983 betreffende het verstrekken van sterke drank en betreffende het vergunningsrecht kan, gelet op de hiervoren gemaakte opmerkingen, slechts ten dele worden opgeheven.

V. Ondertekeningsformulier.

Aangezien de bepalingen die niet tot het fiscale domein behoren uit het ontwerp moeten worden weggelaten, is de medewerking van de minister van Volksgezondheid en van de minister van Justitie niet vereist.

VI. Verslag aan de Koning.

Het verslag aan de Koning zal de plaats innemen van de "parlementaire voorbereiding" van de voorgenomen hervorming. Voor elk artikel van het koninklijk besluit behoort dan ook een afzonderlijke commentaar te worden gegeven, die de eerste leidraad zal zijn voor degenen die de nieuwe teksten moeten interpreteren. Dat verslag moet de parlementsleden voorts in staat stellen om met kennis van zaken het recht om te amenderen, waarover zij krachtens de Grondwet beschikken, uit te oefenen ter gelegenheid van de bespreking van het ontwerp van bekrachtigingswet.

Slotopmerking.

De Nederlandse tekst van verscheidene bepalingen van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Zo bijvoorbeeld schrijve men in artikel 1, 3°, "als zodanig" in plaats van "als dusdanig"; in hetzelfde artikel, 7°, tweede lid, "zoals bepaald" in plaats van "zoals voorzien"; in artikel 3, § 1, eerste lid, "indienen" in plaats van "inreiken"; in artikel 6, eerste lid, "van een aard" in plaats van "van aard"; in artikel 9, derde lid, "sportevenementen" in plaats van "sportieve manifestaties"; in artikel 19 "afgegeven" in plaats van "afgeleverd". Ook zou het beter zijn om het woord "experten" in heel het ontwerp te vervangen door het woord "experts".

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président,
de Heren voorzitter,

Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS, staatsraden,

Madame J. GIELISSEN, greffier,
Mevrouw griffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De kamer was samengesteld uit

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

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

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.