

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.362/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 7 novembre 2005, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant diverses dispositions de contrôle des produits énergétiques et de l'électricité en matière d'accise", a donné le 25 janvier 2006 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.362/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 november 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende diverse bepalingen betreffende de controle van energieproducten en elektriciteit inzake accijnzen", heeft op 25 januari 2006 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Préambule

1. Depuis l'introduction de la demande d'avis, l'article 419, j), de la loi programme du 27 décembre 2004 a été remplacé par l'article 149 de la loi programme du 27 décembre 2005. Par ailleurs, il convient de viser aussi à titre de fondement légal l'article 420, §§ 5 et 6, de la loi programme du 27 décembre 2004 dans la mesure où ces dispositions constituent le fondement légal de l'arrêté royal du 3 juillet 2005 fixant les mesures d'application de certains taux réduits d'accise. En conséquence, l'alinéa 1^{er} doit être rédigé comme suit :

"Vu la loi-programme du 27 décembre 2004, notamment l'article 419, j), remplacé par la loi du 27 décembre 2005, l'article 420, §§ 5 et 6, modifié par la loi du 20 juillet 2005, et l'article 424, § 3;"

2. L'alinéa 2 doit être complété comme suit : ", notamment les articles 1^{er} et 4".

3. Il convient de viser dans un alinéa 3 (nouveau) l'arrêté royal du 27 août 1993 relatif aux mesures tendant à assurer l'exacte perception de la cotisation sur l'énergie, que le présent projet tend à abroger.

4. Étant donné la date à laquelle il a été recueilli, l'avis visé à l'alinéa 4 doit être mentionné avant l'avis visé à l'alinéa 3 : ces deux alinéas doivent donc être intervertis.

5. Dans le proposant, il n'y a pas lieu d'indiquer que l'arrêté en projet a été délibéré en Conseil des ministres dès lors que cette délibération n'est pas juridiquement requise.

.../...

Dispositif

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, 3^e tiret, il convient, à l'article 4, § 3, alinéa 2, 2^e tiret, en projet, de l'arrêté royal du 3 juillet 2005 fixant les mesures d'application de certains taux réduits d'accise, de supprimer aussi le mot "respectivement".

Article 2

L'alinéa 3 confie au directeur général des douanes et accises le soin de déterminer le receveur compétent pour recevoir la garantie que doit déposer le distributeur visé à l'article 424, § 1^{er}, de la loi programme du 27 décembre 2004.

L'auteur du projet entend que le directeur général des douanes et accises détermine le receveur compétent par l'adoption d'une norme générale et abstraite qui permettrait à chaque distributeur de savoir auprès de quel receveur il est tenu de déposer sa garantie, l'alinéa 3 impliquerait alors la délégation d'une compétence réglementaire au directeur général, précité. L'octroi d'un pouvoir réglementaire à un agent de l'administration ⁽¹⁾, qui ne répond pas politiquement de ses actes devant les représentants de la Nation, porte atteinte à l'unicité du pouvoir réglementaire et ne peut donc en principe être admis.

Par contre, s'il appartient au Roi d'exercer lui-même les pouvoirs qui lui sont attribués en qualité de titulaire du pouvoir exécutif, il est possible que, dans certaines limites, un arrêté royal attribue une compétence réglementaire à un ministre.

⁽¹⁾ Si l'auteur du projet entend plutôt que le directeur général des douanes et accises détermine le receveur compétent par l'adoption, pour chaque distributeur, d'un acte individuel le concernant, il conviendrait que le projet fixe les critères sur la base desquels le directeur général des douanes et accises devra mettre en oeuvre le pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé.

En l'espèce, une délégation au ministre est envisageable puisqu'elle porterait sur un élément secondaire. Le pouvoir réglementaire délégué au directeur général des douanes et accises par l'alinéa 3 de la disposition examinée doit donc être confié au Ministre des Finances.

Article 3

Il y a lieu d'insérer les mots ", modifié par l'arrêté royal du 4 juin 2003," entre le mot "l'énergie" et le mot "est".

Article 4

Le Conseil d'État n'aperçoit pas les raisons qui justifient de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, qui est de dix jours à dater de leur publication.

L'article 4 doit, dès lors, être omis à moins que l'auteur du projet puisse invoquer des motifs spécifiques qui commanderaient une entrée en vigueur immédiate des dispositions en projet (malgré le fait qu'elles nécessitent encore que les receveurs compétents soient désignés pour pouvoir sortir tous leurs effets).

Article 5

L'exécution d'un arrêté devant perdurer dans le temps, et le Ministre des Finances n'ayant pas vocation à toujours être Vice-Premier Ministre, il y a lieu, dans l'exécutoire, de désigner non pas le ministre individuellement par la désignation de son titre actuel mais de charger de cette exécution celui qui a et qui aura en charge la matière réglée par l'arrêté en projet, en recourant à la formule suivante :

"Notre Ministre qui a les finances dans ses attributions est chargé ..."

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

1. Sedert de indiening van de adviesaanvraag is artikel 419, j), van de programmawet van 27 december 2004 vervangen bij artikel 149 van de programmawet van 27 december 2005. Bij wijze van rechtsgrond behoort bovendien ook verwezen te worden naar artikel 420, §§ 5 en 6, van de programmawet van 27 december 2004, in zoverre deze bepalingen de rechtsgrond uitmaken van het koninklijk besluit van 3 juli 2005 houdende maatregelen voor de toepassing van bepaalde verlaagde tarieven inzake accijnzen. Bijgevolg dient het eerste lid als volgt te worden gesteld :

"Gelet op de programmawet van 27 december 2004, inzonderheid op artikel 419, j), vervangen bij de wet van 27 december 2005, op artikel 420, §§ 5 en 6, gewijzigd bij de wet van 20 juli 2005, en op artikel 424, § 3;"

2. Het tweede lid behoort als volgt te worden aangevuld : ", inzonderheid op de artikelen 1 en 4".

3. Er behoort in een (nieuw) derde lid verwezen te worden naar het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 betreffende de maatregelen tot het verzekeren van de juiste heffing van de bijdrage op de energie, waarvan het onderhavige ontwerp de opheffing beoogt.

4. Gelet op de datum waarop het is ingewonnen, dient het advies waarvan sprake in het vierde lid vermeld te worden vóór het advies bedoeld in het derde lid : de volgorde van beide leden moet dus worden omgekeerd.

5. In het voordrachtformulier behoort niet te worden aangegeven dat het ontworpen besluit vastgesteld is na overleg in de Ministerraad, aangezien dat overleg rechtens niet vereist is.

.../...

Dispositief

Artikel 1

In paragraaf 2, derde streepje, behoort te worden bepaald dat in het ontworpen artikel 4, § 3, tweede lid, tweede streepje, van het koninklijk besluit van 3 juli 2005 houdende maatregelen voor de toepassing van bepaalde verlaagde tarieven inzake accijnzen, tevens het woord "respectievelijk" dient te vervallen.

Artikel 2

Het derde lid vertrouwt de directeur-generaal der douane en accijnzen de opdracht toe om de bevoegde ontvanger te bepalen bij wie de in artikel 424, § 1, van de programmawet van 27 december 2004 genoemde distributeur de zekerheid moet stellen.

De steller van het ontwerp wil ervoor zorgen dat de directeur-generaal der douane en accijnzen de bevoegde ontvanger bepaalt, door te voorzien in een algemene en abstracte norm op grond waarvan elke distributeur weet bij welke ontvanger hij zijn zekerheid moet stellen. Het derde lid zou aldus de delegatie inhouden van een verordnungsbevoegdheid aan de voornoemde directeur-generaal. De toekenning van een verordnungsbevoegdheid aan een ambtenaar van het overheidsbestuur ⁽¹⁾, die geen politieke verantwoording dient af te leggen aan de vertegenwoordigers van de Natie, houdt een schending in van het beginsel van de eenheid van de verordnungsbevoegdheid en kan dus in principe niet worden toegestaan.

⁽¹⁾ Indien het echter eerder de bedoeling is van de steller van het ontwerp dat de directeur-generaal der douane en accijnzen de bevoegde ontvanger bepaalt door voor elke distributeur een individuele handeling uit te vaardigen die op hem van toepassing is, zouden in het ontwerp de criteria moeten worden vastgesteld op grond waarvan de directeur-generaal der douane en accijnzen de hem toevertrouwde discretionaire bevoegdheid implementeert.

Hoewel de Koning, in zijn hoedanigheid van persoon bij wie de uitvoerende macht berust, de aan Hem opgedragen bevoegdheden zelf dient uit te oefenen, is het evenwel mogelijk om binnen bepaalde grenzen bij een koninklijk besluit een verordenende bevoegdheid aan een minister toe te kennen.

In casu is een bevoegdheidsdelegatie aan de minister denkbaar, aangezien die betrekking zou hebben op een bijkomstig gegeven. De verordeningsbevoegdheid die bij het derde lid van de onderzochte bepaling aan de directeur-generaal der douane en accijnzen wordt opgedragen, dient dus toevertrouwd te worden aan de Minister van Financiën.

Artikel 3

Tussen de woorden "energie" en "wordt" moeten de woorden ", gewijzigd bij het koninklijk besluit van 4 juni 2003," worden ingevoegd.

Artikel 4

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom afgeweken moet worden van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van de koninklijke besluiten, die tien dagen bedraagt vanaf de dag van de bekendmaking ervan.

Artikel 4 moet derhalve worden weggelaten, tenzij de steller van het ontwerp welbepaalde redenen kan aanvoeren die een onmiddellijke inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen rechtvaardigen (ondanks het feit dat er eerst voor gezorgd moet worden dat de bevoegde ontvangers worden aangewezen opdat die bepalingen volle uitwerking hebben).

Artikel 5

Aangezien met de uitvoering van een besluit een zeker tijdsverloop gepaard gaat en de Minister van Financiën niet altijd tevens Vice-Eerste Minister zal zijn, behoort in de uitvoeringsbepaling de minister niet persoonlijk te worden aangewezen met de vermelding van zijn huidige hoedanigheid, maar dient met deze uitvoering te worden belast de persoon die bevoegd is en bevoegd zal zijn voor de aangelegenheid die geregeld wordt in dit ontworpen besluit. Er dient dan ook gebruik te worden gemaakt van de volgende formulering :

"Onze Minister bevoegd voor Financiën is belast met ...".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames
Mevrouwen

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX,
auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. P. RONVAUX, auditeur.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS