

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.036/2
DU 23 SEPTEMBRE 2009

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 14 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 septembre 2009 ^(*), sur un avant-projet de loi "relatif au régime général d'accise des boissons non alcoolisées et du café", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 5 août 2009.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Plusieurs dispositions de l'avant-projet confient directement au ministre des Finances et à "l'administrateur Douanes et Accises" des compétences de nature réglementaire. Tel est le cas des articles 5, § 1^{er}, premier tiret, 11, 19, alinéa 3, 21, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, 33, §§ 1^{er} et 2, 35, alinéa 3, et 36.

En vertu de l'article 108 de la Constitution, la compétence d'exécution des lois appartient en principe au Roi.

Sous réserve des observations particulières formulées sur les dispositions précitées, celles-ci doivent être revues de manière à attribuer au Roi les mesures réglementaires qu'elles envisagent. Ces dernières, si elles portent sur des aspects d'ordre secondaire, pourront alors faire l'objet d'une délégation par arrêté royal au ministre.

2. En ce qui concerne les habilitations données au Roi, il ne peut être perdu de vue que la matière réglée par l'avant-projet est réservée au législateur par l'article 170 de la Constitution. Il en résulte que, lorsque des dispositions de l'avant-projet étendent les pouvoirs du Roi en vue de Lui permettre d'adopter des mesures qu'Il ne pourrait prendre sur le seul fondement de l'article 108 de la Constitution, les mesures concernées ne peuvent être d'une nature telle qu'elles aboutiraient à ce que ce soit le Roi qui, en les adoptant, déterminerait lui-même un élément essentiel des accises visées par l'avant-projet.

.../...

Ce n'est en effet que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général, qu'il peut être admis qu'il habilite le Roi à le faire pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette délégation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation ¹.

Au regard de ce qui précède, la délégation au Roi prévue par l'article 9, § 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet ne peut être admise car elle le conduira inmanquablement à régler Lui-même un élément essentiel du régime des accises frappant les produits identifiés par l'avant-projet.

Observations particulières

Arrêté de présentation

L'arrêté de présentation de l'avant-projet fait défaut. Cette lacune doit être comblée ².

Dispositif

Article 5

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, les mots "et dans les dispositions prises en vue de son exécution" sont inutiles car c'est le propre d'une définition légale de valoir aussi pour les mesures prises en vue de son exécution.

(1) Voir en ce sens, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 54/2008 du 13 mars 2008, B.16.

(2) Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandations n° 226 et 227, www.raadvst-consetat.be.

2. Au paragraphe 2, la mention de la date à laquelle le règlement auquel il est renvoyé a été modifié a pour effet de figer cette référence, ce qui emporte comme conséquence que les modifications ultérieures apportées au règlement européen n'auront pas d'influence sur la référence qui y est faite dans l'avant-projet. Cette manière de procéder ne se concilie pas avec le caractère directement applicable des règlements européens. La disposition examinée doit être revue en conséquence.

3. L'article 5, § 1^{er}, trouverait mieux sa place dans le chapitre II de l'avant-projet puisque celui-ci a, selon son intitulé, vocation à contenir les définitions ³.

Articles 6 et 12

Le commentaire de ces articles devrait expliquer pourquoi il est utile d'inclure les eaux visées à l'article 6, a), et les jus de fruits ou de légumes visés à l'article 6, g), dans la définition des boissons non alcoolisées soumises à un droit d'accise dès lors que l'article 12, a) et c), de l'avant-projet soumet ces deux catégories de boissons non alcoolisées à un taux de taxation de 0 euro par hectolitre ⁴.

Article 9

1. Dans le paragraphe 1^{er}, les mots "à retenir" devraient être remplacés par le mot "applicable".

(3) Comme, par ailleurs, l'article 7 du projet, qui figure dans le chapitre intitulé "Définitions", ne comporte pas réellement une définition et n'y a donc pas sa place, il serait sans doute plus simple de ne pas grouper les articles 6 à 8 dans un chapitre II. Le chapitre I^{er} comporterait alors les articles 1^{er} à 8.

(4) Dans le même ordre d'idée, le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité de l'article 14, c), de l'avant-projet qui exonère de l'accise "l'eau visée à l'article 6, a)", c'est-à-dire une eau taxée à zéro euro selon l'article 12, a).

2. Au paragraphe 3, l'alinéa 3 doit être omis ou mieux précisé : tel qu'il est actuellement rédigé, cet alinéa laisse en effet aux agents de l'administration le soin de déterminer comment peuvent être prouvés les faits que vise l'alinéa, ce qui ne saurait être admis. Il convient d'énoncer concrètement quelles sont les règles de preuve admissibles et il reviendra alors aux agents de l'administration d'en contrôler le respect. S'il n'existe pas de règles particulières relatives à la preuve, celle-ci est libre et les mots "à la satisfaction des agents de l'Administration des douanes et accises" sont dépourvus de portée concrète.

Article 10

Au paragraphe 1^{er}, a), ii) ⁵, les mots "à la sortie irrégulière" devraient être remplacés par les mots "au mouvement irrégulier" et les mots "du caractère irrégulier de la sortie" par les mots "du caractère irrégulier du mouvement".

Article 15

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'insérer les mots "Dans les cas et selon les modalités prévues aux articles 16 à 18," avant les mots "(r)emboursement de l'accise".

Article 17

En ce qui concerne les mots "à la satisfaction de l'administration", il est renvoyé *mutatis mutandis* à l'observation 2 formulée sous l'article 9.

⁽⁵⁾ Il serait plus clair de subdiviser l'article selon les règles usuelles, c'est-à-dire en 1/, 2/, 3/, et ensuite en a), b), c). La subdivision concernée de l'article deviendrait ainsi l'article 10, § 1^{er}, 1/, a), et non l'article 10, § 1^{er}, a), ii) (voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", § 58, www.raadvst-consetat.be).

Article 18

Selon l'alinéa 2,

"Aucun remboursement n'est accordé lorsque les faits ayant conduit à l'acquittement ou à la prise en compte d'un montant d'accise qui n'était pas légalement dû résultent d'une manoeuvre de l'intéressé."

Le commentaire de cette disposition énonce que, par manoeuvre,

"il y a lieu de comprendre, en l'espèce, l'acquittement délibéré par l'intéressé d'un montant d'accise qui n'était légalement pas dû".

Quant à la forme, dès lors que le mot "manoeuvre" revêt un sens qu'il n'a pas dans le langage commun, il conviendrait de le définir dans le dispositif de l'avant-projet et non dans son commentaire ⁶.

Toutefois, quant au fond, l'hypothèse envisagée n'est pas claire : le Trésor ne dispose en effet d'aucun titre pour percevoir des impôts qui ne sont légalement pas dus; par conséquent, il n'est matériellement pas possible de "s'acquitter délibérément d'un montant d'accise non légalement dû"; s'il s'avère qu'un contribuable verse délibérément au Trésor un impôt supérieur à celui dont il est redevable, l'opération s'analyse comme une donation en faveur de l'État pour laquelle il n'est pas utile de prévoir que l'État ne la remboursera pas.

La disposition et son commentaire doivent être revus pour mieux circonscrire l'objet réel de l'alinéa 2.

⁽⁶⁾ L'attention est toutefois attirée sur ce que le mot "manoeuvre" est utilisé à l'article 30 de l'avant-projet dans un sens qui n'est pas celui visé à l'article 18. La définition envisagée, si elle doit figurer dans le dispositif, ne pourra donc valoir pour l'ensemble de l'avant-projet.

Article 20

1. L'article 20 mélange des obligations imposées à la personne qui demande une autorisation "établissement d'accise" et celles qui sont imposées à la personne qui est déjà "titulaire" de cette autorisation. Ainsi, l'article 20, § 1^{er}, 1/, s'adresse manifestement à la personne qui n'est pas encore titulaire de l'autorisation. Pour l'obligation imposée par le 1/, les mots "Le titulaire d'une autorisation" qui figurent dans la phrase liminaire du paragraphe 1^{er} sont donc inadéquats puisque, si la personne concernée était déjà titulaire de l'autorisation, elle n'aurait en effet plus à la demander. Dans d'autres hypothèses, par exemple au 3/, les obligations imposées visent pour partie la personne qui demande l'autorisation ("fournir un plan détaillé") et pour partie celle qui l'a déjà obtenue ("se conformer aux obligations prescrites dans l'autorisation"). Compte tenu de la confusion engendrée par cette manière de procéder, il n'est parfois même pas possible de déterminer à quel stade certaines obligations sont imposées : par exemple, au 2/, le Conseil d'État n'aperçoit pas si la garantie visée doit être déposée par la personne qui introduit une demande d'autorisation ou par la personne qui en est devenue titulaire.

L'article 20 doit donc être scindé en vue de distinguer plus clairement les obligations qui sont imposées au demandeur d'une autorisation de celles qui sont imposées au titulaire d'une autorisation en vue de son maintien.

C'est sous cette réserve que les observations suivantes relatives à l'article 20 sont formulées.

2. Au paragraphe 1^{er}, 3/, il est de la nature d'une obligation contenue dans une autorisation administrative de s'imposer au titulaire de cette dernière. Par conséquent, il est inutile de prévoir que le titulaire de l'autorisation doit "se conformer aux obligations prescrites dans l'autorisation".

3. Au paragraphe 2, la loi devrait déterminer le pourcentage minimal et maximal à l'intérieur duquel le Roi pourra exercer le pouvoir qui Lui est confié.

.../...

Article 21

1. À l'exception des mots "ainsi que les autorisations" qui figurent dans la seconde phrase de l'alinéa 2, l'ensemble du paragraphe 1^{er} traite de la demande d'autorisation. Il n'a donc pas sa place dans une section qui se donne pour objet de rassembler les règles relatives à l'autorisation elle-même et non à sa demande. Ces règles devront être intégrées à l'article 20 à l'occasion de la révision de celui-ci dans le sens indiqué dans l'observation 1 formulée sous l'article 20.

2. Le paragraphe 2 réserve l'octroi des autorisations pour un établissement d'accise aux "personnes établies dans le pays qui offrent les garanties nécessaires pour une application correcte de la loi". Il suscite des interrogations au regard du droit européen. La question se pose en effet de savoir si, par "personnes établies dans le pays", le texte examiné entend exclure qu'une autorisation puisse être délivrée à des personnes qui souhaiteraient exercer l'activité concernée en Belgique sous le couvert de la libre prestation des services.

Par ailleurs, il appartient au texte de la loi d'énoncer quelles sont dans leur principe les "garanties nécessaires" que doivent présenter les personnes qui sollicitent une autorisation pour un établissement d'accise.

3. Le paragraphe 3 manque de précision. L'auteur de l'avant-projet doit déterminer de manière claire ce qui constitue à ses yeux "une infraction grave ou répétée" aux réglementations douanière, fiscale ou sociale.

Article 22

1. La figure juridique envisagée au paragraphe 1^{er} est celle du retrait d'acte et non celle de l'annulation. Par conséquent, les mots "est annulée" doivent être remplacés par les mots "est retirée".

Le paragraphe 2 doit être adapté en conséquence.

.../...

2. La disposition à l'examen ne prévoit aucune règle de procédure relative à l'adoption des décisions de retrait de l'autorisation "établissement d'accise" : il va cependant de soi que les retraits de l'autorisation envisagées par l'article 22 ne peuvent être décidées que dans le respect du principe *audi alteram partem*, lequel s'impose à l'administration ⁷.

La même observation vaut pour l'article 23, qui prévoit la révocation et la modification de l'autorisation.

Article 27

Au paragraphe 2, il serait juridiquement plus correct de supprimer les mots "entre autres" et de prévoir une habilitation en faveur du Roi pour Lui permettre de compléter l'énumération qui y figure.

Article 28

1. Au paragraphe 1^{er}, dans le texte français, les mots "peuvent ne pas être fabriqués dans un établissement d'accise" doivent être remplacés par les mots "peuvent être fabriqués en dehors d'un établissement d'accise".

2. Au paragraphe 2, dans le texte français, les mots "peuvent ne pas s'effectuer dans un établissement d'accise" doivent être remplacés par les mots "peuvent être effectuées en dehors d'un établissement d'accise".

⁽⁷⁾ Sur ce principe et ses implications, voir P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Précis de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 27-30; J. JAUMOTTE, "Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative", *Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 593 et s., sp. pp. 650-665.

Article 29

Par son arrêt n/ 38/2002 du 20 février 2002 , la Cour constitutionnelle a estimé que le propriétaire d'un bien confisqué doit être en mesure de démontrer qu'il est étranger à l'infraction et d'obtenir la restitution de son bien. Il convient donc de compléter l'alinéa 4 par la phrase suivante : "La restitution des biens confisqués est accordée à la personne qui était propriétaire des biens au moment de la saisie et qui démontre qu'elle est étrangère à l'infraction".

Article 33

1. L'article 33, § 1^{er}, n'est pas admissible. En effet :

- ou bien "les mesures généralement quelconques" qu'il envisage sont d'ordre purement matériel et sont de celles que le ministre peut adopter en tant que chef d'un département ministériel; en ce cas, la loi n'a pas à autoriser le ministre à adopter des "mesures généralement quelconques" qui relèvent du pouvoir propre du ministre;
- ou bien "les mesures généralement quelconques" envisagées dépassent celles qui relèvent du pouvoir propre du ministre comme chef de département ministériel et le pouvoir de les adopter doit alors être délégué au titulaire du pouvoir exécutif, c'est-à-dire au Roi, à la condition que leur objet soit précisé et que les éléments essentiels de leur régime juridique aient été préalablement fixés par la loi; les "mesures généralement quelconques pour régler la surveillance et le contrôle des personnes" touchent en effet aux libertés individuelles avec cette conséquence que l'établissement de leur régime juridique est du ressort du législateur.

2. Au paragraphe 2, conformément à l'observation générale 1, l'habilitation donnée au Ministre des Finances doit être remplacée par une habilitation donnée au Roi, laquelle ne pourra être admise que si le législateur la circonscrit de manière précise. Il ne se conçoit en effet pas qu'"en vue d'assurer une application correcte de la loi", le Roi soit, sans autre précision, habilité à "définir des règles supplémentaires à celles fixées en vertu de la présente loi".

.../...

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 36.

Article 34

Il faut écrire : "La loi du 13 février 1995 (...) et la loi du 13 février 1995 (...) restent d'application (...)" et non "Les dispositions de la loi du 13 février 1995 (...) ainsi que celles de la loi du 13 février 1995 (...) restent d'application (...)".

Article 35

1. L'article 35, alinéa 1^{er}, doit déterminer quel est le régime juridique du "préavis" qu'il envisage.

2. À l'alinéa 1^{er}, il faut viser les articles 37 et 38 et non les articles 38 et 39.

3. À l'alinéa 4, le mot "retirée" doit être remplacé par le mot "révoquée".

4. Au même alinéa, il va de soi que la décision de révocation doit être motivée. Point n'est donc besoin de le prévoir.

5. Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 4 ne permet pas de comprendre dans quelle hypothèse l'autorisation pourrait être révoquée dans le délai de six mois à compter du 1^{er} avril 2010. L'alinéa devra être précisé à cet égard.

Articles 37 et 38

Dès lors que l'abrogation d'une loi existante n'entraîne pas l'abrogation de ses arrêtés d'exécution lorsque ceux-ci ne sont pas incompatibles avec la loi nouvelle, il convient d'identifier avec précision quels sont les arrêtés royaux et/ou ministériels qui sont concernés par l'abrogation envisagée. Il ne peut donc être admis d'abroger une loi "et ses arrêtés subséquents".

Les articles 37 et 38 doivent donc être revus.

Observations finales

1. Il est prématuré de déjà faire figurer une formule de promulgation dans un texte qui doit encore être déposé au Parlement en vue de son examen.

2. La concordance linguistique entre les versions française et néerlandaise de l'avant-projet doivent être assurées, ce qui n'est pas toujours le cas. Ainsi, par exemple, à l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, seconde phrase, les mots "door de administratie te verlenen" n'ont pas de correspondant dans la version française.

3. Du point de vue de la correction de la langue, la version néerlandaise de l'avant-projet devrait être revue.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET	
Monsieur	G. KEUTGEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.036/2
VAN 23 SEPTEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 14 juli 2009 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën, verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 30 september 2009 ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende het accijnsstelsel van alcoholvrije dranken en koffie", heeft het volgende advies gegeven :

^(*) Bij e-mail van 5 augustus 2009.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Verscheidene bepalingen van het voorontwerp verlenen rechtstreeks aan de minister van Financiën en aan "de administrateur der Douane en Accijnzen" bevoegdheden van verordenende aard. Dit is het geval met de artikelen 5, § 1, eerste streepje, 11, 19, derde lid, 21, § 1, eerste en tweede lid, 33, §§ 1 en 2, 35, derde lid, en 36.

Krachtens artikel 108 van de Grondwet komt de bevoegdheid om wetten ten uitvoer te leggen in beginsel toe aan de Koning.

Onder het voorbehoud van de bijzondere opmerkingen die omtrent de voornoemde bepalingen worden gemaakt, moeten deze aldus worden herzien dat de bevoegdheid om de erin voorgestelde verordeningsmaatregelen te treffen aan de Koning wordt opgedragen. Indien deze maatregelen aspecten van bijkomend belang betreffen, kunnen ze bij koninklijk besluit aan de minister worden gedelegeerd.

2. Wat de aan de Koning verleende machtigingen betreft, mag niet uit het oog worden verloren dat de bij het voorontwerp geregelde materie overeenkomstig artikel 170 van de Grondwet uitsluitend onder de wetgever ressorteert. Daaruit volgt dat, wanneer bepalingen van het voorontwerp de bevoegdheid van de Koning uitbreiden zodat Hij maatregelen kan treffen die Hij niet kan nemen op de enkele grond van artikel 108 van de Grondwet, de desbetreffende maatregelen niet van die aard mogen zijn dat ze ertoe

.../...

zouden leiden dat het de Koning is die, door ze te treffen, zelf een essentieel onderdeel van de in het voorontwerp bedoelde accijnzen zou regelen.

Het is immers uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden, inzonderheid wanneer de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van een belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet ertoe in staat zou stellen met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te halen, dat kan worden aanvaard dat hij de Koning ertoe machtigt zulks te doen op voorwaarde dat hij het onderwerp van die machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig aanwijst en dat de door de Koning genomen maatregelen door de wetgevende macht worden onderzocht binnen een relatief korte termijn, vastgesteld in de machtigingswet ¹.

Gelet op het vorenstaande kan de delegatie aan de Koning vervat in artikel 9, § 3, eerste lid, van het voorontwerp niet worden aanvaard, daar ze er onvermijdelijk toe zal leiden dat Hijzelf een essentieel onderdeel zal regelen van het accijnsstelsel toepasselijk op de in het voorontwerp genoemde producten.

Bijzondere opmerkingen

Indieningsbesluit

Het besluit houdende indiening van het voorontwerp ontbreekt. Deze leemte moet worden verholpen ².

⁽¹⁾ Zie in die zin, onder vele andere, arrest nr. 54/2008 d.d. 13 maart 2008, B.16, van het Grondwettelijk Hof.

⁽²⁾ Zie Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, 2008, tab Wetgevingstechniek, aanbevelingen nrs. 226 en 227, www.raadvst-consetat.be.

Dispositief

Artikel 5

1. In de inleidende zin van paragraaf 1, eerste lid, zijn de woorden "en in de op grond ervan genomen uitvoeringsbepalingen" overbodig, daar het eigen is aan de definitie van een wet dat daaronder ook de maatregelen genomen met het oog op de uitvoering ervan worden begrepen.

2. De vermelding, in paragraaf 2, van de datum waarop de verordening is gewijzigd waarnaar wordt verwezen, brengt mee dat die verwijzing wordt gefixeerd, zodat de latere wijzigingen aangebracht in de Europese verordening niet zullen inwerken op de in het voorontwerp voorkomende verwijzing naar die verordening. Deze werkwijze is niet bestaanbaar met de omstandigheid dat Europese verordeningen rechtstreeks toepassing vinden. De onderzochte bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

3. Het zou beter zijn artikel 5, § 1, dat volgens het opschrift ervan de definities bevat, op te nemen in hoofdstuk II van het voorontwerp ³.

Artikelen 6 en 12

In de commentaar op die artikelen moet worden uitgelegd waarom het nuttig is het water bedoeld in artikel 6, a), en de vruchtensappen en groentesappen bedoeld in artikel 6, g), op te nemen in de definitie van de alcoholvrije dranken waarop een accijnsrecht wordt geheven, daar artikel 12, a) en c), van het voorontwerp voor die

⁽³⁾ Aangezien bovendien artikel 7 van het ontwerp, dat is opgenomen in het hoofdstuk met als opschrift "Definities", niet echt een definitie bevat en er dus niet thuishoort, is het wellicht eenvoudiger de artikelen 6 tot 8 niet samen te brengen in een hoofdstuk II. Alsdan zou hoofdstuk I de artikelen 1 tot 8 bevatten.

twee categorieën van alcoholvrije dranken een heffingspercentage van 0 euro per hectoliter vaststelt ⁴.

Artikel 9

1. In de Franse lezing van paragraaf 1 moeten de woorden "à retenir" vervangen worden door het woord "applicable".

2. Het derde lid van paragraaf 3 moet vervallen of nader worden gepreciseerd : dit lid laat het in zijn huidige lezing immers over aan de personeelsleden van de administratie om te bepalen hoe de in dat lid bedoelde feiten kunnen worden bewezen, wat onaanvaardbaar is. Er moet concreet worden aangegeven welke regels inzake de bewijsvoering mogen worden toegepast, en vervolgens staat het aan de personeelsleden van de administratie om de inachtneming ervan te controleren. Indien er geen specifieke regels inzake de bewijsvoering zijn, is deze vrij en hebben de woorden "ten genoeg van de ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen" geen concrete draagwijdte.

Artikel 10

In paragraaf 1, a), ii) ⁵, moeten de woorden "bij de onregelmatige onttrekking" en "dat het onttrekken op onregelmatige wijze geschiedde" respectievelijk vervangen worden door de woorden "bij de onregelmatige overbrenging" en "dat de overbrenging op onregelmatige wijze had plaatsgehad".

(4) De Raad van State heeft in dezelfde gedachtegang vragen bij het nut van artikel 14, c), van het voorontwerp, dat "water als bedoeld in artikel 6, a)", dat wil zeggen water waarop volgens artikel 12, a), een heffing van nul euro wordt geheven, vrijstelt van accijnzen.

(5) Het zou duidelijker zijn het artikel onder te verdelen volgens de gebruikelijke regels, dat wil zeggen in 1/, 2/, 3/, en vervolgens in a), b), c). Het betrokken onderdeel van dit artikel zou alsdan artikel 10, § 1, 1/, a), worden in plaats van artikel 10, § 1, a), ii) (zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, tab Wetgevingstechniek, punt 58, www.raadvst-consetat.be).

Artikel 15

In paragraaf 1 schrijve men : "Terugbetaling van accijns wordt in de gevallen en volgens de regels bepaald in de artikelen 16 tot 18 toegestaan aan de persoon ...".

Artikel 17

In verband met de woorden "ten genoeg van de administratie" wordt *mutatis mutandis* verwezen naar opmerking 2 onder artikel 9.

Artikel 18

Het tweede lid luidt als volgt :

"Er wordt geen terugbetaling toegestaan indien de feiten die aanleiding geven tot betaling of boeking van de niet wettelijk verschuldigde accijns het gevolg zijn van manipulatie door belanghebbende."

In de commentaar op deze bepaling staat te lezen :

"In onderhavig geval moet onder 'manipulatie' worden verstaan het door de betrokkene vrijwillig [betalen van een] accijnsbedrag dat wettelijk niet verschuldigd was."

Wat de vorm betreft, dient het woord "manoeuvre/manipulatie", aangezien het hier een betekenis heeft die afwijkt van die welke het heeft in het gewone taalgebruik, gedefinieerd te worden in het dispositief van het voorontwerp, doch niet in de commentaar erop ⁶.

⁽⁶⁾ Er wordt evenwel gewezen op het feit dat het woord "manoeuvre/handeling" in artikel 30 van het voorontwerp wordt gebruikt in een betekenis die verschilt van die van artikel 18. Indien de in uitzicht gestelde definitie wordt opgenomen in het dispositief, kan ze dus niet gelden voor het gehele voorontwerp.

Wat de grond van de zaak betreft, is het voorgestelde geval evenwel onduidelijk : de Schatkist heeft immers niet het recht om belastingen te innen die niet wettelijk verschuldigd zijn; het is derhalve materieel niet mogelijk om "vrijwillig een accijnsbedrag te betalen dat wettelijk niet verschuldigd was"; indien blijkt dat een belastingplichtige vrijwillig in de Schatkist een belasting stort die hoger is dan die welke hij verschuldigd is, geldt die verrichting als een gift aan de Staat, zodat het niet dienstig is voor te schrijven dat de Staat ze niet zal terugbetalen.

De bepaling en de commentaar erop moeten worden herzien teneinde de werkelijke strekking van het tweede lid te verduidelijken.

Artikel 20

1. Artikel 20 verwacht de verplichtingen opgelegd aan degene die een vergunning "accijnsinrichting" aanvraagt met die welke worden opgelegd aan degene die reeds "houder" is van die vergunning. Aldus richt artikel 20, § 1, 1/, zich kennelijk tot diegene die nog geen houder is van de vergunning. In het kader van de verplichting opgelegd in punt 1/ zijn de woorden "De houder van een vergunning" in de inleidende zin van paragraaf 1 dus ongeschikt, daar de betrokkene geen vergunning meer zou hoeven aan te vragen indien hij reeds houder ervan is. In andere gevallen, bijvoorbeeld in punt 3/, gelden de opgelegde verplichtingen deels ten aanzien van de aanvrager van de vergunning ("een gedetailleerd plan [...] overleggen"), en deels ten aanzien van degene die de vergunning reeds verkregen heeft ("voldoen aan de verplichtingen die zijn vastgesteld in de vergunning"). Gelet op de verwarring waartoe deze werkwijze aanleiding geeft, is het soms niet eens mogelijk te bepalen in welke fase bepaalde verplichtingen worden opgelegd : de Raad van State ziet bijvoorbeeld niet in of in punt 2/ de aldaar bedoelde borg moet worden gesteld door degene die een vergunningsaanvraag indient, dan wel door degene die houder van de vergunning is geworden.

Artikel 20 moet dus worden opgesplitst, zodat een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen de verplichtingen opgelegd aan de aanvrager van een vergunning en die welke worden opgelegd aan de houder van een vergunning met het oog op het behouden van die vergunning.

Onder dat voorbehoud worden hierna opmerkingen gemaakt met betrekking tot artikel 20.

2. In paragraaf 1, 3/, geldt een verplichting vervat in een administratieve vergunning uit de aard der zaak voor de houder van die vergunning. Bijgevolg is het onnodig te bepalen dat de houder moet "voldoen aan de verplichtingen die zijn vastgesteld in de vergunning".

3. In paragraaf 2 dient de wetgever het minimum- en maximumpercentage te bepalen waarbinnen de Koning de Hem verleende bevoegdheid kan uitoefenen.

Artikel 21

1. Met uitzondering van de woorden "alsook de door de administratie te verlenen vergunningen" in de tweede zin van het tweede lid, betreft de gehele paragraaf 1 de vergunningsaanvraag. Deze paragraaf hoort bijgevolg niet thuis in een afdeling die beoogt de regels te groeperen die de vergunning zelf betreffen, en niet het aanvragen ervan. Deze regels moeten worden opgenomen in artikel 20, naar aanleiding van de herziening ervan in de zin aangegeven in opmerking 1 onder artikel 20.

2. Volgens paragraaf 2 worden de vergunningen voor een accijnsinrichting alleen "verleend aan hier te lande gevestigde personen die de nodige waarborgen bieden voor een juiste toepassing van deze wet". Deze bepaling geeft aanleiding tot bezwaren in het licht van het Europese recht. Zo rijst de vraag of de onderzochte tekst met de woorden "hier te lande gevestigde personen" ertoe strekt uit te sluiten dat een vergunning kan worden verleend aan personen die de desbetreffende activiteit in België wensen uit te oefenen onder de gelding van het vrij verrichten van diensten.

Bovendien moet in de wettekst worden aangegeven wat in principe de "nodige waarborgen" zijn die moeten worden geboden door de aanvragers van een vergunning voor een accijnsinrichting.

.../...

3. Paragraaf 3 is onvoldoende duidelijk. De steller van het voorontwerp moet nauwkeurig aangeven wat hij verstaat onder een "ernstige of herhaalde inbreuk" op de douanewetgeving, de fiscale wetgeving of de sociale wetgeving.

Artikel 22

1. De in paragraaf 1 bedoelde rechtsfiguur is niet de nietigverklaring van een handeling, doch de intrekking ervan. Bijgevolg moeten de woorden "wordt nietig verklaard" vervangen worden door de woorden "wordt ingetrokken".

Paragraaf 2 moet dienovereenkomstig worden aangepast.

2. De onderzochte bepaling schrijft geen enkele procedureregel voor inzake het nemen van beslissingen tot intrekking van de vergunning "accijnsinrichting" : het spreekt echter vanzelf dat tot de in artikel 22 bedoelde intrekking van een vergunning alleen kan worden besloten met inachtneming van het beginsel *audi et alteram partem*, dat door de administratie moet worden in acht genomen ⁷.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 23, dat voorziet in de intrekking (bedoeld wordt : herroeping) en de wijziging van de vergunning.

Artikel 27

Het zou uit juridisch oogpunt correcter zijn om in paragraaf 2 het woord "ondermeer" te schrappen en om de Koning te machtigen de aldaar voorkomende opsomming aan te vullen.

⁽⁷⁾ Omtrent dit beginsel en de gevolgen ervan, zie P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Précis de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Brussel, Bruylant, 2006, blz. 27-30; J. JAUMOTTE, "Les principes généraux du droit administratif à travers la jurisprudence administrative", *Le Conseil d'État de Belgique. Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Brussel, Bruylant, 1999, blz. 593 e.v., inz. blz. 650-665.

Artikel 28

1. In de Franse lezing van paragraaf 1 moeten de woorden "peuvent ne pas être fabriqués dans un établissement d'accise" vervangen worden door de woorden "peuvent être fabriqués en dehors d'un établissement d'accise".

2. In de Franse lezing van paragraaf 2 moeten de woorden "peuvent ne pas s'effectuer dans un établissement d'accise" vervangen worden door de woorden "peuvent être effectuées en dehors d'un établissement d'accise".

Artikel 29

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 38/2002 van 20 februari 2002 geoordeeld dat de eigenaar van een verbeurdverklaard goed in de gelegenheid moet worden gesteld aan te tonen dat hij vreemd is aan het misdrijf en alzo de teruggave van zijn goed moet kunnen verkrijgen. Het vierde lid moet daarom worden aangevuld met de volgende zin : "Teruggave van de verbeurdverklaarde goederen wordt verleend aan de persoon die eigenaar was van de goederen op het ogenblik van de inbeslagneming en die aantoonde dat hij vreemd is aan het misdrijf."

Artikel 33

1. Artikel 33, § 1, kan om de volgende redenen niet worden aanvaard :

- ofwel zijn "al de maatregelen die nodig zijn", waarvan sprake is in die bepaling, van louter materiële aard en behoren ze tot die welke de minister kan nemen als hoofd van een ministerie; in dat geval staat het niet aan de wetgever om de minister toe te staan "al de maatregelen die nodig zijn" te nemen welke onder de eigen bevoegdheid van laatstgenoemde ressorteren;
- ofwel gaan "al de maatregelen die nodig zijn" de eigen bevoegdheidssfeer van de minister als hoofd van een ministerie te buiten, en in dat geval moet de bevoegdheid

.../...

om ze te nemen gedelegeerd worden aan degene die over de uitvoerende macht beschikt, te weten de Koning, op voorwaarde dat de draagwijdte van die maatregelen wordt gepreciseerd en de essentiële aspecten van het rechtsstelsel waarin ze passen vooraf bij wet zijn vastgelegd; "de maatregelen die nodig zijn om het toezicht en de controle van personen te regelen" houden immers verband met de individuele vrijheden, zodat het aan de wetgever staat om het rechtsstelsel ervan te bepalen.

2. In paragraaf 2 moet overeenkomstig algemene opmerking 1 de aan de minister van Financiën verleende machtiging vervangen worden door een machtiging verleend aan de Koning, die slechts aanvaardbaar is indien de wetgever ze nauwkeurig afbakent. Er kan immers niet worden aangenomen dat de Koning "ter verzekering van een juiste toepassing van de wet" zonder meer gemachtigd wordt "nadere regels te stellen ter aanvulling van de in deze wet geregelde onderwerpen"

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 36.

Artikel 34

Men schrijve "De wet van 13 februari 1995 (...) en de wet van 13 februari 1995 (...) blijven van toepassing (...)" in plaats van "De bepalingen van de wet van 13 februari 1995 (...) en van de wet van 13 februari 1995 (...) blijven van toepassing (...)".

Artikel 35

1. Artikel 35, eerste lid, moet het rechtsstelsel van de daarin voorgeschreven "opzegging" bepalen.

2. In het eerste lid dient niet te worden verwezen naar de artikelen 38 en 39, maar naar de artikelen 37 en 38.

.../...

3. In het vierde lid vervange men het woord "ingetrokken" door het woord "herroepen".

4. In datzelfde lid spreekt het vanzelf dat de beslissing tot herroeping met redenen omkleed moet worden, zodat het niet hoeft te worden gepreciseerd.

5. Uit de huidige lezing van het vierde lid kan niet worden opgemaakt in welk geval de vergunning kan worden herroepen binnen een termijn van zes maanden te rekenen van 1 april 2010. Het lid moet in dat opzicht worden aangevuld.

Artikelen 37 en 38

Aangezien de opheffing van een bestaande wet niet de opheffing tot gevolg heeft van haar uitvoeringsbesluiten wanneer deze niet onverenigbaar zijn met de nieuwe wet, moet nauwkeurig worden aangegeven welke koninklijke en/of ministeriële besluiten mede worden opgeheven. Er mag dus niet worden geschreven dat een wet "alsook de uitvoeringsbesluiten" worden opgeheven.

De artikelen 37 en 38 moeten derhalve worden herzien.

Slotopmerkingen

1. Het is voorbarig om een formulier van wetsafkondiging op te nemen in een tekst die nog ter behandeling moet worden ingediend bij het parlement.

2. De Nederlandse en de Franse lezing van het voorontwerp behoren overeen te stemmen, wat niet altijd het geval is. Zo worden bijvoorbeeld in artikel 21, § 1, tweede lid, tweede zin, de woorden "door de administratie te verlenen" niet weergegeven in de Franse versie.

3. De Nederlandse tekst van het voorontwerp zou uit een oogpunt van correct taalgebruik herzien moeten worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	G. KEUTGEN,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS