

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 47.818/1  
VAN 25 FEBRUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 5 februari 2010 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de algemene regeling inzake accijnzen", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

\*

\*      \*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan een aantal bepalingen van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen (hierna ook: "de wet"), waarmee richtlijn 2008/118/EG <sup>(1)</sup> is omgezet. Het besluit treedt in werking op 1 april 2010 (zie artikel 23 van het ontwerp) en bevat heel wat bepalingen waarbij bevoegdheden worden gedelegeerd aan de Minister van Financiën <sup>(2)</sup>.

2.1. Rechtsgrond voor het ontwerp kan in beginsel worden gevonden in de verschillende bepalingen van de wet van 22 december 2009, die in het eerste lid van de aanhef worden vermeld. Daarenboven dient voor artikel 20, § 3, van het ontwerp een beroep te worden gedaan op artikel 20 van de Algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977, dat de Koning machtigt om in sommige gevallen vrijstelling van accijnzen te verlenen.

2.2. In het licht van de rechtsgrond vergen een aantal bepalingen van het ontwerp evenwel een nader onderzoek.

---

<sup>(1)</sup> Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van de Europese Unie van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG.

<sup>(2)</sup> Ter uitvoering van die bepalingen is een ontwerp van ministerieel besluit uitgewerkt, dat eveneens om advies is voorgelegd (zie advies 47.819/1 van dezelfde datum).

2.2.1. Luidens artikel 7 van het ontwerp kan de minister van Financiën, onder de door hem te bepalen voorwaarden, de erkende entrepothouders afzender en de geregistreerde afzenders ontheffen van de verplichting zekerheid te stellen ingeval van intracommunautaire overbrengingen over zee of via vaste pijpleidingen.

Rechtsgrond voor dat artikel wordt gezocht in artikel 19, § 2, eerste lid, 2/, tweede lid, van de wet van 22 december 2009, dat luidt:

"Bij intracommunautair verkeer over zee of door vaste pijpleidingen van aan accijnzen onderworpen energieproducten, kan de Koning, onder de door Hem te bepalen voorwaarden en krachtens een daarover met elk van de betrokken lidstaten afgesloten akkoord, de erkend entrepothouders van verzending ontheffen van de verplichting de vorenbedoelde zekerheid te stellen".

In het ontwerp wordt de zinsnede "krachtens een daarover met elk van de betrokken lidstaten afgesloten akkoord" niet overgenomen, wat niet wegneemt dat die voorwaarde onverkort blijft gelden en de minister aldus die bevoegdheid niet zal kunnen uitoefenen indien de Koning voorafgaand geen dergelijk akkoord heeft gesloten.

2.2.2. In artikel 13, 3/, van het ontwerp wordt de Minister van Financiën belast met het voorschrijven van de "na te komen procedures".

Daarvoor wordt rechtsgrond gezocht in artikel 30, § 1, van de wet van 22 december 2009, waarin een regeling voorkomt voor de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de Koning dat het geautomatiseerd systeem niet beschikbaar is.

De in dat geval na te komen procedures worden evenwel vastgesteld in de artikelen 30 en 31 van de wet. Artikel 13, 3/, van het ontwerp lijkt dan ook niet overeen te stemmen met de rechtsgrond.

2.2.3. Artikel 16, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de Minister van Financiën kan toestaan dat vereenvoudigde procedures worden ingesteld.

Voor die machtiging wordt rechtsgrond gezocht in artikel 34 van de wet, dat luidt:

"Wanneer accijnsgoederen veelvuldig en regelmatig onder een accijnsschorsingsregeling worden overgebracht tussen het grondgebied van meerdere lidstaten, waaronder dat van België, kan de Koning, mits daartoe afgesloten administratieve afspraken, toestaan dat vereenvoudigde procedures worden ingesteld".

Ook hier dient te worden vastgesteld dat de zinsnede "mits daartoe afgesloten administratieve afspraken" niet is overgenomen, zodat die voorwaarde onverkort blijft gelden en de minister aldus die bevoegdheid niet zal kunnen uitoefenen indien geen afspraken zijn gemaakt.

2.2.4. Overeenkomstig artikel 18, § 1, van het ontwerp bepaalt de Minister van Financiën de procedure van toepassing op accijnsgoederen die, na hun inverbruikstelling, worden vervoerd tussen twee plaatsen hier te lande, met gebruikmaking van het grondgebied van een andere lidstaat. Deze procedure wordt echter reeds bepaald in artikel 36, § 6, van de wet, waarbij aan de Koning de bevoegdheid wordt gedelegeerd om de vorm en de inhoud van de aangifte evenals de voorschriften betreffende de bevestiging van ontvangst te bepalen.

2.2.5. De onder punt 2.2.3 gemaakte opmerking geldt evenzeer voor de artikelen 18, § 2, en 19, § 3, van het ontwerp, die moeten worden getoetst aan respectievelijk artikel 36, § 7, en artikel 37, § 4, van de wet van 22 december 2009.

#### ALGEMENE OPMERKING

Volgens artikel 108 van de Grondwet is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden slechts bestaanbaar geacht met het voornoemde grondwettelijk voorschrift voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

.../...

Met het ontwerp wordt de bevoegdheid die de Koning op grond van de wet heeft, grotendeels gedelegeerd aan de minister. Deze delegatiebepalingen zijn problematisch in het licht van artikel 108 van de Grondwet voor zover de Koning aldus de essentie van zijn bevoegdheid aan de minister overdraagt. Het gaat met name om de volgende bepalingen van het ontwerp:

- artikel 2;
- artikel 5, §§ 1 en 2;
- artikel 6, §§ 4 en 5;
- artikel 7;
- artikel 8;
- artikel 9;
- artikel 17.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

1. Aangezien met (artikel 14 van) het ontwerp ook uitvoering gegeven wordt aan verordening (EG) nr. 684/2009<sup>(3)</sup>, dient vooraan in de aanhef een nieuw lid te worden toegevoegd waarin als volgt verwezen naar de verordening:

"Gelet op verordening (EG) nr. 684/2009 van 24 juli 2009 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen tot uitvoering van Verordening 2008/118/EG van de Raad wat betreft de geautomatiseerde procedures voor de overbrenging van accijnsgoederen onder schorsing van accijns;"<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Verordening (EG) nr. 684/2009 van 24 juli 2009 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen "tot uitvoering van Verordening (lees: richtlijn) 2008/118/EG van de Raad wat betreft de geautomatiseerde procedures voor de overbrenging van accijnsgoederen onder schorsing van accijns".

<sup>(4)</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

2. In de aanhef zullen nog verwijzingen moeten worden toegevoegd naar artikel 20 van de Algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 en de koninklijke besluiten die worden opgeheven bij artikel 22 van het ontwerp.

3. Rekening houdende met de richtlijnen van de wetgevingstechniek<sup>(5)</sup> volstaat het om in het eerste lid van de aanhef (dat het derde wordt) te schrijven: "... accijnzen, de artikelen 5, 6, ...".

4. Het vierde lid van de aanhef (dat het achtste wordt) dient te worden gesteld als volgt:

"Gelet op de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor Begroting, d.d. 4 februari 2010;".

### Artikel 3

De Nederlandse en de Franse tekst van het tweede lid van artikel 3 stemmen niet overeen, wat zal moeten worden verholpen.

### Artikel 4

In de Nederlandse tekst van artikel 4 dient het jaartal van de Algemene wet inzake douane en accijnzen te worden gecorrigeerd (1977 in plaats van 1997).

---

<sup>(5)</sup> Het woord "inzonderheid" moet worden geschrapt. Zie: *Beginselen van de wetgevingstechniek*, nr. 27, formule F 3-2-2.

### Artikel 6

1. Luidens artikel 6, § 2, van het ontwerp moet voor elke overbrenging van accijnsgoederen 100% zekerheid worden gesteld indien een andere onregelmatigheid of overtreding werd begaan dan deze bedoeld in artikel 22, § 3, van de wet van 22 december 2009. Het valt te betwijfelen of die bepaling voldoende duidelijk is gesteld, inzonderheid of duidelijk is welke onregelmatigheden en overtredingen precies zijn bedoeld.

2. Ter wille van de rechtszekerheid zal nader moeten worden bepaald wat onder "bestendige stijging" in artikel 6, § 3, dient te worden verstaan. Ook de omschrijvingen "gezonde financiële situatie" en "onberispelijk fiscaal en sociaal verleden" zijn onvoldoende duidelijk.

### Artikel 13

In artikel 13, 2/, van het ontwerp dient verwezen te worden naar artikel 20, § 1, a), iv), van de wet in plaats van naar artikel 21.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                     |                     |
|----------|---------------------|---------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,       | kamervoorzitter,    |
|          | J. BAERT,           |                     |
|          | W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden,        |
|          | M. TISON,           | assessoren van de   |
|          | L. DENYS,           | afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw  | A. BECKERS,         | griffier.           |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 47.818/1  
DU 25 FÉVRIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 5 février 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif au régime général d'accise", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

\*   \*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis vise à pourvoir à l'exécution d'un certain nombre de dispositions de la loi du 22 décembre 2009 relative au régime général d'accise (ci-près aussi: "la loi"), qui a transposé la directive 2008/118/CE <sup>(1)</sup>. L'arrêté entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2010 (voir l'article 23 du projet) et contient de nombreuses délégations de compétence au Ministre des Finances <sup>(2)</sup>.

2.1. Le projet peut trouver en principe un fondement juridique dans les différentes dispositions de la loi du 22 décembre 2009 mentionnées dans le premier alinéa du préambule. En outre, en ce qui concerne l'article 20, § 3, du projet, il convient d'invoquer l'article 20 de la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977, qui habilite le Roi à accorder dans certains cas une franchise des droits d'accise.

2.2. Compte tenu du fondement juridique, certaines dispositions du projet appellent toutefois un examen plus approfondi.

2.2.1. Selon l'article 7 du projet, le Ministre des Finances peut, aux conditions qu'il détermine, dispenser les entrepositaires agréés expéditeurs et les expéditeurs enregistrés du dépôt de la garantie en cas de circulation intracommunautaire par voie maritime ou par canalisations fixes.

---

(1) Directive 2008/118/CE du Conseil de l'Union européenne du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

(2) En exécution de ces dispositions, un projet d'arrêté ministériel, qui est également soumis pour avis (voir l'avis 47.819/1 de la même date), a été élaboré.

Le fondement juridique de cet article est recherché à l'article 19, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2/, alinéa 2, de la loi du 22 décembre 2009, qui s'énonce:

"Pour ce qui a trait à la circulation intracommunautaire par voie maritime ou par canalisations fixes des produits énergétiques soumis à accise, le Roi peut, aux conditions qu'il détermine et sur la base d'un accord administratif conclu avec chacun des États membres concernés, dispenser les entrepositaires agréés expéditeurs de l'obligation de fournir la garantie susvisée".

Le projet ne reproduit pas le membre de phrase "sur la base d'un accord administratif conclu avec chacun des États membres concernés", ce qui n'empêche pas que cette condition reste entièrement applicable et que le ministre ne pourra donc pas exercer cette compétence si le Roi n'a pas conclu préalablement un tel accord.

2.2.2. L'article 13, 3/, du projet charge le Ministre des Finances de prescrire les "procédures à respecter".

À cet effet, un fondement juridique est recherché à l'article 30, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 22 décembre 2009 qui règle les cas - dans les conditions définies par le Roi - d'indisponibilité du système informatisé.

Les procédures à respecter dans ce cas sont toutefois fixées aux articles 30 et 31 de la loi. L'article 13, 3/, du projet ne semble dès lors pas conforme au fondement juridique.

2.2.3. L'article 16, § 2, du projet dispose que le Ministre des Finances peut autoriser la mise en place de procédures simplifiées.

En ce qui concerne cette délégation, un fondement juridique est recherché à l'article 34 de la loi, qui s'énonce:

"Dans le cas où des produits soumis à accise font l'objet de mouvements fréquents et réguliers sous un régime de suspension de droits sur les territoires de plusieurs États membres, dont celui de la Belgique, le Roi peut autoriser, moyennant des arrangements administratifs, la mise en place de procédures simplifiées".

Ici aussi, force est de constater que le membre de phrase " moyennant des arrangements administratifs" n'est pas reproduit, de sorte que cette condition reste

.../...

entièrement applicable et que le ministre ne pourra donc pas exercer cette compétence en l'absence de tout arrangement.

2.2.4. Conformément à l'article 18, § 1<sup>er</sup>, du projet, le Ministre des Finances fixe la procédure applicable aux produits soumis à accise qui, après leur mise en consommation, circulent entre deux points du pays en empruntant le territoire d'un autre État membre. Cette procédure est toutefois déjà fixée à l'article 36, § 6, de la loi, qui délègue au Roi le pouvoir de définir la forme et le contenu de la déclaration ainsi que les règles relatives à la certification de la réception.

2.2.5. L'observation formulée sous le point 2.2.3 s'applique également aux articles 18, § 2, et 19, § 3, du projet, qui doivent être contrôlés au regard, respectivement, de l'article 36, § 7, et de l'article 37, § 4, de la loi du 22 décembre 2009.

### OBSERVATION GÉNÉRALE

Selon l'article 108 de la Constitution, il appartient en principe au Roi de faire les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Des dérogations à ce principe, par lesquelles le Roi délègue un pouvoir réglementaire à un ministre, ne sont réputées compatibles avec la prescription constitutionnelle précitée que pour autant que les délégations consenties se rapportent à des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

Le projet délègue dans une large mesure au ministre le pouvoir que le Roi détient sur la base de la loi. Ces délégations posent un problème au regard de l'article 108 de la Constitution dans la mesure où le Roi transmet ainsi l'essentiel de son pouvoir au ministre. Il s'agit notamment des dispositions suivantes du projet:

- l'article 2;
- l'article 5, §§ 1<sup>er</sup> et 2;
- l'article 6, §§ 4 et 5;
- l'article 7;
- l'article 8;
- l'article 9;
- l'article 17.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

1. Dès lors que le projet (en son article 14) pourvoit également à l'exécution du règlement (CE) n/ 684/2009 <sup>(3)</sup>, on ajoutera au début du préambule un nouvel alinéa faisant référence au règlement comme suit:

"Vu le règlement (CE) n/ 684/2009 du 24 juillet 2009 de la Commission des Communautés européennes mettant en œuvre la directive 2008/118/CE du Conseil en ce qui concerne les procédures informatisées applicables aux mouvements en suspension de droits de produits soumis à accise;" <sup>(4)</sup>.

2. On ajoutera encore au préambule des références à l'article 20 de la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977 et aux arrêtés royaux abrogés par l'article 22 du projet.

3. Compte tenu des règles de légistique <sup>(5)</sup>, il suffit d'écrire au premier alinéa du préambule (qui devient le troisième alinéa): "... d'accise, les articles 5, 6, ...".

---

<sup>(3)</sup> Règlement (CE) n/ 684/2009 du 24 juillet 2009 de la Commission des Communautés européennes mettant en œuvre la directive 2008/118/CE du Conseil en ce qui concerne les procédures informatisées applicables aux mouvements en suspension de droits de produits soumis à accise.

<sup>(4)</sup> *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n/ 40, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>(5)</sup> Le mot "notamment" doit être supprimé. Voir : *Principes de technique législative*, n/ 27, formule F 3-2-2.

4. On rédigera le quatrième alinéa du préambule (qui devient le huitième alinéa) comme suit:

"Vu l'accord du Secrétaire d'État au Budget, du 4 février 2010;".

### Article 3

Les textes français et néerlandais de l'alinéa 2 de l'article 3 présentent une discordance à laquelle il faudra remédier.

### Article 4

Dans le texte néerlandais de l'article 4, le millésime de la loi générale sur les douanes et les accises devra être corrigé (1977 au lieu de 1997).

### Article 6

1. Selon l'article 6, § 2, du projet, chaque expédition de produit d'accise doit être garantie à 100 % si une infraction ou une irrégularité autre que celles visées à l'article 22, § 3, de la loi du 22 décembre 2009 a été commise. On peut se demander si cette disposition est rédigée avec suffisamment de clarté, notamment s'il est possible d'en dégager les irrégularités et infractions qui sont précisément visées.

2. Dans un souci de sécurité juridique, on précisera ce qu'il faut entendre par "croissance durable" à l'article 6, § 3. Par ailleurs, les notions de "situation financière saine" et de "passé irréprochable aux plans (lire: sur le plan) fiscal et social" ne sont pas suffisamment précises.

Article 13

L'article 13, 2/, du projet, doit viser l'article 20, § 1<sup>er</sup>, a), iv), de la loi au lieu de l'article 21.

-----

La chambre était composée de

|           |                                  |                                          |
|-----------|----------------------------------|------------------------------------------|
| Messieurs | M. VAN DAMME,                    | président de chambre,                    |
|           | J. BAERT,<br>W. VAN VAERENBERGH, | conseillers d'État,                      |
|           | M. TISON,<br>L. DENYS,           | assesseurs de la section de législation, |
| Madame    | A. BECKERS,                      | greffier.                                |

Le rapport a été présenté par Mme A. SOMERS, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME