

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.819/1
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 ministerieel 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 in hoofdzaak beperkt tot 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 van ministerieel besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan machtigingen die zijn vervat in het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de algemene regeling inzake accijnzen (hierna: "het koninklijk besluit"), dat gelijktijdig om advies is voorgelegd ⁽¹⁾.

2.1. Rechtsgrond voor het ontwerp kan in beginsel worden gevonden in de verschillende bepalingen van het koninklijk besluit, die in het eerste lid van de aanhef worden vermeld, evenals in artikel 10 van dat besluit.

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

2.2.1. Met betrekking tot artikel 7, § 2, van het ontwerp is niet duidelijk welke bepaling de minister machtigt om bijkomende vermeldingen op te leggen in verband met het geleidedocument. Artikel 36, § 3, van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen bepaalt immers dat in de situaties bedoeld in de eerste paragraaf van dat artikel de overbrengingen van accijnsgoederen plaatsvinden onder dekking van een geleidedocument waarvan de vorm en de inhoud worden bepaald in een verordening van de Europese Commissie.

⁽¹⁾ Zie advies 47.818/1 van dezelfde datum. In dat advies is opgemerkt dat een aantal bepalingen tot delegatie van bevoegdheid aan de minister problematisch zijn. Gelet daarop worden de bepalingen van het ontwerp van ministerieel besluit waarbij die bevoegdheid wordt uitgeoefend, niet verder onderzocht.

2.2.2. Voor artikel 7, § 3, van het ontwerp waarbij aan de afzender en de geadresseerde van de goederen boekhoudkundige verplichtingen worden opgelegd, lijkt geen rechtsgrond te kunnen worden gevonden in artikel 18, § 1, van het koninklijk besluit, aangezien dit geen betrekking heeft op de vorm en inhoud van de aangifte voorzien in artikel 36, § 6, 1/, van de wet.

2.2.3. Artikel 8, § 3, van het ontwerp bepaalt dat de geregistreerde geadresseerde "de overbrengingen van de accijnsgoederen" (in de Franse tekst: "les produits") die hij ontvangt onmiddellijk inschrijft in een magazijnregister volgens het model dat als bijlage 11 bij het ontwerp is gevoegd. Het koninklijk besluit lijkt echter geen rechtsgrond te bevatten voor deze bepaling.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp bevat talrijke delegaties aan de administrateur douane en accijnzen, zowel bevoegdheidsdelegaties van individuele aard als delegaties die regelgevende bevoegdheid inhouden.

De toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Met name de volgende bepalingen van het ontwerp lijken meer in te kunnen houden dan de bevoegdheid om regels vast te stellen met een beperkte en technische draagwijdte:

- de artikelen 7, § 4, 13, § 2, en 21, § 2, geven de administrateur douane en accijnzen de bevoegdheid om "een vereenvoudigde procedure" toe te staan;

- artikel 10 stelt de administrateur douane en accijnzen in staat om de voorwaarden te bepalen waaronder accijnsgoederen die in een belastingentrepot zijn opgeslagen in aanwezigheid van ambtenaren kunnen worden vernietigd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Bij een ministerieel besluit dient in de aanhef ook verwezen te worden naar de wetgevende teksten en de artikelen ervan die de rechtsgrond opleveren voor het koninklijk besluit waarvan het ministerieel besluit de uitvoering vormt ⁽²⁾.

Gelet op wat over de rechtsgrond wordt opgemerkt in advies 47.818/1 dienen daarom vooraan in de aanhef verwijzingen te worden toegevoegd naar artikel 20 van de Algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 en naar de betrokken artikelen van de wet van 22 december 2009.

2. De verwijzing naar het ministerieel besluit van 27 oktober 2005 dient te worden geschrapt. Dat besluit wordt door het ontwerp immers niet gewijzigd of opgeheven. Anderzijds moet een verwijzing worden toegevoegd naar het ministerieel besluit van 14 mei 2004, dat door artikel 30 van het ontwerp wordt opgeheven.

3. Rekening houdende met de richtlijnen van de wetgevingstechniek ⁽³⁾ dient het woord "inzonderheid" te worden geschrapt in de eerste twee leden van de aanhef (die respectievelijk het derde en vierde lid worden).

⁽²⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 23.2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁽³⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, nr. 27, formule F 3-2-2.

4. Het zesde 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 2

In artikel 2, § 4, van het ontwerp is sprake van "[d]e aangifte" (vereist in artikel 21, § 3, 1/, van de wet), die moet gebeuren volgens het model opgenomen als bijlage 3. Bijlage 3 is evenwel geen model van aangifte, doch een "aanvraagformulier voor een vergunning geregistreeerde geadresseerde". Die onduidelijkheid dient te worden verholpen.

Artikel 28

Luidens artikel 28, § 2, van het ontwerp moet de aanvraag tot terugbetaling bedoeld in artikel 9, § 1, g), van de wet van 22 december 2009 "minstens 5 werkdagen vóór de voorziene datum van uitvoer worden ingediend". Artikel 9, § 1, g), 1/, van de wet stelt evenwel dat de aanvraag moet worden ingediend - in beginsel ⁽⁴⁾ - "binnen een termijn van twaalf maanden te rekenen vanaf de datum van geldigmaking van de aangifte ten verbruik".

⁽⁴⁾ De administrateur mag volgens de wet immers - in individuele gevallen - toestaan dat deze termijn wordt overschreden "in uitzonderlijke gevallen en mits gegronde reden".

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 47.819/1
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 ministériel "relatif au régime général d'accise", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 d'arrêté ministériel soumis pour avis vise à pourvoir à l'exécution d'habilitations que comporte le projet d'arrêté royal relatif au régime général d'accise (ci-après: "l'arrêté royal"), qui est simultanément soumis pour avis ⁽¹⁾.

2.1. Le projet peut en principe trouver un fondement juridique dans les différentes dispositions de l'arrêté royal mentionnées dans le premier alinéa du préambule, ainsi qu'à l'article 10 de cet arrêté.

2.2. Plusieurs dispositions du projet appellent toutefois un examen plus approfondi au regard du fondement juridique.

2.2.1. En ce qui concerne l'article 7, § 2, du projet, on n'aperçoit pas quelle disposition habilite le ministre à imposer de faire figurer des mentions complémentaires sur le document d'accompagnement. L'article 36, § 3, de la loi du 22 décembre 2009 relative au régime général d'accise dispose en effet que dans les situations visées au paragraphe 1^{er} de cet article, les produits soumis à accise circulent sous le couvert du document d'accompagnement dont la forme et le contenu sont fixés par un règlement de la Commission européenne.

⁽¹⁾ Voir l'avis 47.818/1 de la même date. Cet avis observe qu'un certain nombre de dispositions qui accordent une délégation de pouvoir au ministre posent un problème. Il s'ensuit que les dispositions du projet d'arrêté ministériel qui mettent ce pouvoir en oeuvre ne sont pas examinées plus avant.

2.2.2. Dès lors que l'article 18, § 1^{er}, de l'arrêté royal ne concerne pas la forme et le contenu de la déclaration prévue à l'article 36, § 6, 1/, de la loi, il ne semble pas pouvoir procurer un fondement juridique à l'article 7, § 3, du projet, qui impose des obligations comptables à l'expéditeur et au destinataire des produits.

2.2.3. L'article 8, § 3, du projet dispose que le destinataire enregistré inscrit immédiatement dans un registre de magasin conforme au modèle figurant à l'annexe 11, "les produits soumis à accise" (dans le texte néerlandais: "de overbrenging van de accijnsgoederen") qu'il réceptionne. Il semble cependant que l'arrêté royal ne comporte pas de fondement juridique pour cette disposition.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet accorde de nombreuses délégations à l'administrateur douanes et accises, qui sont tant des délégations de pouvoir de nature individuelle que des délégations comportant un pouvoir réglementaire.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.

Les dispositions suivantes du projet semblent notamment susceptibles d'accorder un pouvoir plus étendu que celui d'établir des règles de portée limitée et technique:

- les articles 7, § 4, 13, § 2, et 21, § 2, donnent à l'administrateur douanes et accises le pouvoir d'autoriser "une procédure simplifiée";
- l'article 10 permet à l'administrateur douanes et accises de fixer les conditions dans lesquelles des produits soumis à accise placés en entrepôt fiscal peuvent être détruits sous la surveillance des agents.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le préambule d'un arrêté ministériel doit également faire référence aux textes législatifs et aux articles de ceux-ci qui constituent le fondement juridique de l'arrêté royal auquel l'arrêté ministériel donne exécution ⁽²⁾.

Compte tenu des observations relatives au fondement juridique que formule l'avis 47.818/1, il faudra par conséquent ajouter au début du préambule, des références à l'article 20 de la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977 et aux articles concernés de la loi du 22 décembre 2009.

2. Il faut supprimer la référence à l'arrêté ministériel du 27 octobre 2005. En effet, le projet ne modifie ni n'abroge cet arrêté. Par ailleurs, il convient d'ajouter une référence à l'arrêté ministériel du 14 mai 2004, que l'article 30 du projet abroge.

3. Conformément aux directives en matière de technique législative ⁽³⁾ il y a lieu d'omettre le mot "notamment" figurant dans les deux premiers alinéas du préambule (qui deviennent respectivement le troisième et le quatrième alinéa).

4. Le sixième alinéa du préambule (qui devient le huitième) sera rédigé comme suit:

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

⁽²⁾ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n/ 23.2, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁽³⁾ *Principes de technique législative*, n/ 27, formule F 3-2-2.

Article 2

À l'article 2, § 4, du projet, il est question de "la déclaration" (requis à l'article 21, § 3, 1/, de la loi), qui doit être établie conformément au modèle figurant à l'annexe 3. L'annexe 3 n'est cependant pas un modèle de déclaration, mais un "formulaire de demande d'autorisation destinataire enregistré". Il y a lieu de corriger cette inexactitude.

Article 28

L'article 28, § 2, du projet impose d'introduire la demande de remboursement visée à l'article 9, § 1^{er}, g), de la loi du 22 décembre 2009 "au moins 5 jours ouvrables avant la date prévue pour l'exportation". L'article 9, § 1^{er}, g), 1/, de la loi énonce cependant que la demande doit être introduite - en principe ⁽⁴⁾ - "avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date de validation de la déclaration de mise à la consommation".

⁽⁴⁾ La loi permet en effet à l'administrateur d'autoriser - dans des cas individuels - un dépassement de ce délai "dans des cas exceptionnels dûment justifiés".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	
	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