KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.983/1/V
VAN 24 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 11 juli 2011 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 31 augustus 2011, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 18 maart 2010 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen', heeft het volgende advies gegeven:

1. 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het ontwerp strekt ertoe het ministerieel besluit van 18 maart 2010 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen te wijzigen.

Het ontwerp bevat vooreerst een correctie van de Nederlandse tekst (artikel 1) en een aanvulling van de definities (artikel 2).

Dan volgt de voornaamste wijziging, die betrekking heeft op het middel waarmee de aangifte van de accijnzen bij de inverbruikstelling van de accijnsgoederen gebeurt. Deze aangifte moet via een elektronisch systeem ‘paperless douane en accijnzen’ worden ingezonden. Hierop wordt een uitzondering toegestaan voor de gefabriceerde tabak. De administrateur-generaal legt de procedures vast die gevolgd dienen te worden ingeval het elektronisch systeem niet beschikbaar zou zijn (artikel 3).

Voorts wordt bepaald dat, voor zover de inverbruikstelling slaat op twee kalenderjaren, er twee aangiften moeten worden ingediend (artikel 4).

Met de volgende wijziging wordt bepaald welk tarief op de factuur voor gasolie of benzine moet worden vermeld (artikel 5).

Het ministerieel besluit wordt op verschillende plaatsen aangepast zodat er verwezen wordt naar de procedure betreffende de elektronische aangifte in plaats van naar de indiening van een papieren aangifte bij het hulpkantoor (artikelen 6 tot 12 en 14).

In hoofdstuk VI van het ministerieel besluit wordt een afdeling 6 toegevoegd in verband met de aangifte ten verbruik met vrijstelling van accijnzen betreffende ethylalcohol en alcoholhoudende dranken (artikel 13).

De indieningstermijnen voor de terugbetaling van de accijns worden gewijzigd (artikelen 15 en 16).

In het ministerieel besluit wordt een hoofdstuk VIII ingevoegd waarbij de bevoegdheid om de regels en voorwaarden te bepalen, van toepassing op het vaststellen van vernietiging en verlies bedoeld in artikel 2*bis* van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen, worden gedelegeerd aan de administrateur-generaal van de douane en accijnzen (artikel 17).

De bijlagen 1, 3, 5, 7 en 8 bij het ministerieel besluit van 18 maart 2010 worden gedeeltelijk vervangen. Bijlage 11 wordt geheel vervangen en bijlage 12 wordt opgeheven (artikelen 19 tot 21).

RECHTSGROND

4. Artikel 3 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 27 van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen, zoals dit zal worden gewijzigd bij artikel 10 van een koninklijk besluit over het ontwerp waarvan de Raad van State heden advies 49.982/1/V geeft (hierna: ontwerp 49.982); dat artikel 27 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 43 van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen.

Artikel 4 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 27 van het koninklijk besluit van 17 maart 2010, zoals dit zal worden gewijzigd bij artikel 10 van ontwerp 49.982, gelezen in samenhang met artikel 10, § 2, van het genoemde koninklijk besluit; dat artikel 10, § 2, vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 21, § 3, 2°, van de wet van 22 december 2009.

De artikelen 5 tot 12 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 26, § 2, van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 en in artikel 27 van dat besluit, zoals dit zal worden

gewijzigd bij artikel 10 van het ontwerp 49.982; deze bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 43 en 44 van de wet van 22 december 2009.

Voor artikel 13 van het ontwerp werd de rechtsgrond aan de gemachtigde gevraagd. Deze antwoordde het volgende:

> "Het nieuwe artikel 17*bis* vindt zijn rechtsgrond in het artikel 43 van de wet van 22 december 2009 en in het nieuwe artikel 27 (zie artikel 10 van het ontwerp van KB) van het KB van 17 maart 2010.
>
> Artikel 2 van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen bepaalt dat de wet van toepassing is op "accijnsgoederen", zijnde o.a. alcohol en alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten.
>
> Artikel 43 van deze wet bepaalt dan dat de Koning de gevallen en de voorwaarden vaststelt voor de aangifte ten verbruik.
>
> Het nieuwe artikel 27 van het KB bepaalt verder dat de Minister de gevallen en de voorwaarden vaststelt voor de aangifte ten verbruik.
>
> Het nieuwe artikel 17*bis* bepaalt dan binnen welke termijn de aangiften ten verbruik met vrijstelling van accijnzen voor ethylalcohol en alcoholhoudende dranken moeten ingediend worden".

De artikelen 14 tot 16 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 3 van het koninklijk besluit van 17 maart 2010, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 9, § 1, van de wet van 22 december 2009.

Artikel 17 van het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 2*bis* van het koninklijk besluit van 17 maart 2010, zoals dit zal worden ingevoegd bij artikel 3 van ontwerp 49.982; die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 6, § 5, van de wet van 22 december 2009. Op artikel 17 wordt hierna echter nog teruggekomen (zie opmerking 5).

De aanhef dient in de zin van het voorgaande te worden aangevuld.

ALGEMENE OPMERKING

5. Het ontwerp voorziet in een aantal delegaties van verordenende bevoegdheid aan de administrateur-generaal van de douane en accijnzen.

De toekenning van een regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten overstaan van een democratisch verkozen vergadering is in principe ontoelaatbaar omdat aldus afbreuk wordt gedaan 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.

In zoverre de ontworpen delegaties betrekking hebben op maatregelen met een beperkte en technische draagwijdte (zie het ontworpen artikel 11 van het ministerieel besluit van 18 maart 2010 - artikel 3 van het ontwerp), doen zij geen vragen rijzen.

Een vraag rijst wel bij het ontworpen artikel 19*bis* van het ministerieel besluit van 18 maart 2010 (artikel 17 van het ontwerp). Volgens die bepaling kan de administrateur-generaal de regels en de voorwaarden bepalen die van toepassing zijn op het vaststellen van vernietiging en verlies van onder een accijnsschorsingsregeling geplaatste accijnsgoederen, bedoeld in artikel 2*bis* van het genoemde koninklijk besluit van 17 maart 2010. Deze bevoegdheid lijkt de grenzen te buiten te gaan van de delegaties die aan een politiek niet-verantwoordelijke ambtenaar kunnen worden verleend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 22

6. In artikel 22 van het ontwerp wordt voor de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit "… 2011" vermeld, zonder nadere precisering. Volgens de gemachtigde moet die datum 1 januari 2012 zijn.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.983/1/V
DU 24 AOÛT 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 11 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 31 août 2011, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 18 mars 2010 relatif au régime général d'accise', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 18 mars 2010 relatif au régime général d'accise.

Tout d'abord, le projet apporte une correction au texte néerlandais (article 1er) et complète les définitions (article 2).

Vient ensuite la modification principale, qui concerne les modalités de déclaration des accises lors de la mise à la consommation de produits soumis à accise. Cette déclaration doit être envoyée au moyen d'un système électronique « paperless douanes et accises ». Une exception à cette règle est prévue pour les tabacs manufacturés. L'administrateur général fixe les procédures à respecter en cas d'indisponibilité du système électronique (article 3).

En outre, il est prévu que deux déclarations doivent être introduites lorsque la mise à la consommation concerne deux années civiles (article 4).

La modification suivante détermine le taux à mentionner sur la facture de gasoil ou d'essence (article 5).

Diverses dispositions de l'arrêté ministériel sont adaptées de façon à faire référence à la procédure relative à la déclaration électronique au lieu de l'introduction d'une déclaration sur papier auprès de la succursale (articles 6 à 12 et 14).

Le chapitre VI de l'arrêté ministériel est complété par une section 6 relative à la déclaration de mise à la consommation en exonération de l'accise concernant l'alcool éthylique et les boissons alcoolisées (article 13).

Les délais d'introduction pour le remboursement de l'accise sont modifiés (articles 15 et 16).

Un chapitre VIII déléguant à l'administrateur général des douanes et accises le pouvoir de fixer les règles et conditions relatives à la détermination des destructions et pertes visées à l'article 2*bis* de l'arrêté royal du 17 mars 2010 relatif au régime général d'accise, est inséré dans l'arrêté ministériel (article 17).

Les annexes 1, 3, 5, 7 et 8 de l'arrêté ministériel du 18 mars 2010 sont partiellement remplacées. L'annexe 11 est entièrement remplacée et l'annexe 12 est abrogée (articles 19 à 21).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'article 3 du projet trouve un fondement juridique dans l'article 27 de l'arrêté royal du 17 mars 2010 relatif au régime général d'accise, tel qu'il sera modifié par l'article 10 d'un arrêté royal sur le projet duquel le Conseil d'État donne, ce jour, l'avis 49.982/1/V (ci-après : le projet 49.982); cet article 27 trouve à son tour son fondement juridique dans l'article 43 de la loi du 22 décembre 2009 relative au régime général d'accise.

L'article 4 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 27 de l'arrêté royal du 17 mars 2010, tel qu'il sera modifié par l'article 10 du projet 49.982, combiné avec l'article 10, § 2, de l'arrêté royal précité; cet article 10, § 2, trouve à son tour son fondement juridique dans l'article 21, § 3, 2°, de la loi du 22 décembre 2009.

Les articles 5 à 12 du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 26, § 2, de l'arrêté royal du 17 mars 2010 et dans l'article 27 de cet arrêté, tel qu'il sera modifié par l'article 10 du projet 49.982; ces dispositions tirent à leur tour leur fondement juridique des articles 43 et 44 de la loi du 22 décembre 2009.

Pour l'article 13 du projet, il a été demandé au délégué d'en indiquer le fondement juridique. Celui-ci a répondu en ces termes :

“Het nieuwe artikel 17*bis* vindt zijn rechtsgrond in het artikel 43 van de wet van 22 december 2009 en in het nieuwe artikel 27 (zie artikel 10 van het ontwerp van KB) van het KB van 17 maart 2010.

Artikel 2 van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen bepaalt dat de wet van toepassing is op “accijnsgoederen”, zijnde o.a. alcohol en alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten.

Artikel 43 van deze wet bepaalt dan dat de Koning de gevallen en de voorwaarden vaststelt voor de aangifte ten verbruik.

Het nieuwe artikel 27 van het KB bepaalt verder dat de Minister de gevallen en de voorwaarden vaststelt voor de aangifte ten verbruik.

Het nieuwe artikel 17*bis* bepaalt dan binnen welke termijn de aangiften ten verbruik met vrijstelling van accijnzen voor ethylalcohol en alcoholhoudende dranken moeten ingediend worden”.

Les articles 14 à 16 du projet trouvent leur fondement juridique dans l’article 3 de l’arrêté royal du 17 mars 2010, qui trouve à son tour son fondement juridique dans l’article 9, § 1er, de la loi du 22 décembre 2009.

L’article 17 du projet trouve en principe son fondement juridique dans l’article 2*bis* de l’arrêté royal du 17 mars 2010, tel qu’il sera inséré par l’article 3 du projet 49.982; cette disposition tire à son tour son fondement juridique de l’article 6, § 5, de la loi du 22 décembre 2009. Toutefois, on reviendra sur cet article 17 ci-après (voir l’observation 5).

On adaptera le préambule en conséquence.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Le projet prévoit un certain nombre de délégations de compétences réglementaires à l’administrateur général des douanes et accises.

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 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.

Dans la mesure où les délégations en projet concernent des mesures ayant une portée limitée et technique (voir l'article 11, en projet, de l'arrêté ministériel du 18 mars 2010 – article 3 du projet), elles ne soulèvent pas de questions.

Une question se pose en revanche en ce qui concerne l'article 19*bis*, en projet, de l'arrêté ministériel du 18 mars 2010 (article 17 du projet). Selon cette disposition, l'administrateur général peut fixer les règles et conditions relatives à la détermination des destructions et pertes de produits soumis à accise placés sous un régime de suspension de droits, visées à l'article 2*bis* de l'arrêté royal précité du 17 mars 2010. Cette compétence paraît excéder les limites des délégations pouvant être accordées à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable.

EXAMEN DU TEXTE

Article 22

6. En ce qui concerne l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, l'article 22 du projet mentionne « … 2011 », sans autre précision. Selon le délégué, cette date doit être le 1er janvier 2012.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	E. BREWAEYS, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame A. SOMERS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. SMETS, conseiller d'État.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES P. LEMMENS