



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.856/3
van 14 maart 2013

avis 52.856/3
du 14 mars 2013

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'betreffende de
belasting van energieproducten
en elektriciteit'

un projet d'arrêté ministériel
'concernant la taxation des
produits énergétiques et de
l'électricité'

Op 8 februari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 maart 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bruno SEUTIN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 maart 2013.

*

Le 8 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 15 mars 2013, sur un projet d'arrêté ministériel 'concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 26 février 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Lieven DENYS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bruno SEUTIN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 mars 2013.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de nadere regels vast te stellen betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit.

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het ministerieel besluit van 27 oktober 2005 ‘betreffende de belasting van energieproducten en elektriciteit’.

Aanleiding hiertoe is het arrest van het Hof van Cassatie waarin het Hof heeft geoordeeld dat het ministerieel besluit van 28 december 1993 ‘betreffende het accijnsstelsel van minerale olie’ onwettig is aangezien het ontwerp niet voor advies is voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de motivering van de hoogdringendheid die in de aanhef wordt vermeld, niet pertinent is.¹ In het licht van dat arrest vrezen de stellers van het ontwerp dan ook dat het voornoemde ministerieel besluit van 27 oktober 2005 om dezelfde redenen onwettig zal worden verklaard.

3.1. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond van het ontworpen besluit geboden door de artikelen 425, 428, § 1, 431 tot 433 en 438 van de programmawet van 27 december 2004, alsmede door artikel 6 van het koninklijk besluit van 3 juli 2005 ‘houdende maatregelen voor de toepassing van bepaalde verlaagde tarieven inzake accijnzen’ en door artikel 2 van het koninklijk besluit van 10 maart 2006 ‘betreffende koolzaadolie gebruikt als motorbrandstof’.

Erop gewezen dat verschillende van die voornoemde artikelen geen rechtsgrond kunnen bieden voor het ontwerp, heeft de gemachtigde op verzoek van de auditeur-verslaggever een concordantietabel bezorgd waarin per artikel van het ontwerp de rechtsgrond wordt aangegeven. Volgens die concordantietabel wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit geboden door de artikelen 428, § 1, en 431 tot 433 van de programmawet van 27 december 2004 en door de artikelen 18 en 22, § 1, van de wet van 22 december 2009 ‘betreffende de algemene regeling inzake accijnzen’. Het onderzoek van het voorliggende ontwerp is dan ook gebeurd op basis hiervan.

De meeste bepalingen van het ontworpen besluit kunnen hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks, rechtsgrond vinden in de artikelen die in deze concordantietabel worden vermeld.

3.2. Voor enkele bepalingen van het ontworpen besluit moet echter worden opgemerkt dat er, ofwel geen rechtsgrond voorhanden is, ofwel dat de directe rechtsgrond wordt geboden door een andere bepaling dan die welke in de concordantietabel wordt vermeld.

¹ Cass. 19 september 2012, nr. P.12.0394.F/6.

In dat verband dient de Raad van State vast te stellen dat de stellers van het ontwerp er duidelijk geen rekening mee gehouden hebben dat een minister, in tegenstelling tot de Koning, niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt. De verordenende bevoegdheid van een minister is immers beperkt tot wat hem uitdrukkelijk is opgedragen.

3.2.1.1. In artikel 2 worden de personen vermeld die gehouden zijn om zich, voorafgaand aan het opstarten van hun activiteiten, te laten erkennen in de hoedanigheid van erkend entrepothouder. Als rechtsgrond wordt hiervoor verwezen naar artikel 432, § 1, van de programmawet van 27 december 2004 en naar de artikelen 18 en 22, § 1, van de wet van 22 december 2009.

3.2.1.2. In voornoemd artikel 432, § 1, wordt de Minister van Financiën (hierna: de minister) gemachtigd tot het treffen van enigerlei maatregelen om de heffing en de invordering van de accijnzen vastgesteld bij artikel 427 te verzekeren en om de bewaking te regelen van de belastingentrepots en iedere inrichting waar energieproducten en elektriciteit worden voortgebracht, verwerkt, voorhanden gehouden of doorverkocht.

De in artikel 2 van het ontwerp vervatte regeling kan hierin niet worden ingepast.

3.2.1.3. Luidens artikel 18 van de wet van 22 december 2009 vinden, onverminderd de toepassing van specifieke wettelijke bepalingen, de productie en de verwerking hier te lande van accijnsgoederen plaats in een belastingentrepot. Het voorhanden hebben van dergelijke goederen waarvoor de accijnzen niet werden voldaan, moet eveneens in een belastingentrepot plaatsvinden. De opening en de werking van een belastingentrepot worden vergund door de ambtenaar daartoe aangewezen door de Koning, onder de door deze laatste gestelde voorwaarden.

Luidens artikel 22, § 1, van de wet van 22 december 2009 moeten de aanvragen voor een vergunning die overeenkomstig de artikelen 19, 20 en 21 worden ingereikt ter verwerving van de hoedanigheid van respectievelijk erkend entrepothouder, geregistreerde afzender en geregistreerde geadresseerde, schriftelijk gebeuren en alle elementen bevatten die met het oog op de toekenning van de vergunning zijn vereist. Deze aanvragen alsook de dienovereenkomstig door de door de administrateur gedelegeerde ambtenaar te verlenen vergunningen worden opgesteld in de vorm en volgens de modaliteiten vastgesteld door de Koning.

Noch in artikel 18, noch in artikel 22, § 1, van de wet wordt de minister gemachtigd de in artikel 2 van het ontwerp vervatte regeling vast te stellen.

Daarbij kan nog worden opgemerkt dat in artikel 18 van het koninklijk besluit van 17 maart 2010 ‘betreffende de algemene regeling inzake accijnzen’,² dat onder meer genomen is ter uitvoering van de artikelen 18 en 22, § 1, van de wet van 22 december 2009, aan de minister enkel delegatie wordt verleend om de vorm en de inhoud van de aanvraag om vergunning die overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 19, 20 en 21 van de wet moet worden ingediend, te bepalen, evenals de bij het indienen ervan na te komen “modaliteiten”, alsook om het model en

² Noch in de aanhef, noch in de concordantietabel wordt gewag gemaakt van artikel 18 van het koninklijk besluit van 17 maart 2010.

de inhoud van de toegekende vergunningen vast te stellen. Ook in die bepaling kan voor artikel 2 van het ontwerp geen rechtsgrond worden gevonden.

3.2.2. In artikel 3 van het ontwerp worden de voorwaarden bepaald waaraan de persoon bedoeld in artikel 2, derde streepje (lees: artikel 2, eerste lid, derde streepje), die de in artikel 418, § 1, van de wet vermelde energieproducten onder de accijnsschorsingsregeling voorhanden heeft, ontvangt of verzendt, dient te voldoen (artikel 3, § 1), wordt in een vrijstelling van de in artikel 3, § 1, bepaalde verplichtingen (artikel 3, § 2) en van het houden van een fysieke voorraad (artikel 3, §§ 3 en 4) voorzien, en wordt de directeur-generaal, dit is de Administrateur-generaal douane en accijnzen, gemachtigd om de voorwaarden vast te stellen tot erkenning in de hoedanigheid van erkend entepothouder die van toepassing zijn op bunkermaatschappijen.

In artikel 4 van het ontwerp worden de categorieën van personen bepaald die niet kunnen worden erkend als belastingentrepot.

Volgens de concordantietabel wordt de rechtsgrond voor de artikelen 3 en 4 van het ontwerp geboden door artikel 432, § 1, van de programmawet van 27 december 2004. De delegatie die in artikel 432, § 1, aan de minister wordt verleend, reikt onvoldoende ver om hem toe te laten de in de artikelen 3 en 4 vervatte regeling vast te stellen.

Tenzij de stellers van het ontwerp een andere wettelijke of reglementaire bepaling kunnen aanwijzen die hiervoor rechtsgrond kan bieden, dienen de artikelen 3 en 4 uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.2.3. In artikel 11, § 1, van het ontwerp wordt bepaald wie over een vergunning energieproducten en elektriciteit dient te beschikken. Volgens de concordantietabel en de toelichting die de gemachtigde heeft verstrekt, wordt de rechtsgrond voor artikel 11, § 1, a) tot e), geboden door artikel 432, § 1, van de programmawet van 27 december 2004 en voor artikel 11, § 1, f), door artikel 431, derde zin,³ van dezelfde wet.

In artikel 432, § 1, wordt de minister evenwel niet gemachtigd om te bepalen wie gehouden is over een “vergunning energieproducten en elektriciteit” te beschikken. Wie wel over een dergelijke vergunning dient te beschikken, wordt nu reeds bepaald in artikel 1 van het koninklijk besluit van 3 juli 2005.⁴ Volgens dat artikel 1 is dit iedere persoon die een economische activiteit uitoefent en die wenst te genieten van de toepassing van de verlaagde tarieven inzake accijnzen, bepaald in artikel 419, letters d) tot i) en k), van de programmawet van 27 december 2004, die worden toegekend ten voordele van “de energie-intensieve bedrijven met een overeenkomst of een vergunning milieudoelstelling” en van “de bedrijven met een overeenkomst of een vergunning milieudoelstelling”. Het komt de minister dan ook niet toe om een vergunningsplicht op te leggen aan de personen bedoeld in artikel 11, § 1, a) tot e), van het

³ Artikel 431, derde zin, luidt als volgt: “Hij bepaalt eveneens de toe te passen modaliteiten en de formaliteiten die moeten worden vervuld om de vrijstellingen bedoeld in artikel 429 te verkrijgen.”

⁴ De rechtsgrond voor dit besluit wordt luidens de aanhef ervan geboden door artikel 420, §§ 5 en 6, van de programmawet van 27 december 2004.

ontwerp. Bijgevolg dienen in artikel 11, § 1, de bepalingen a) tot e) uit het ontwerp te worden weggelaten.⁵

Wat de in artikel 11, § 1, f), van het ontwerp bedoelde personen betreft, kan met de nodige welwillendheid worden aanvaard dat de minister in artikel 431, derde zin, van de programmawet van 27 december 2004 de bevoegdheid vindt om een vergunningsplicht op te leggen.

3.2.4. Artikel 20 van het ontwerp strekt ertoe de in artikel 420, § 4, van de programmawet van 27 december 2004 vermelde begrippen “stationaire motoren”, “installaties en machines die worden gebruikt in de bouw, de weg- en waterbouw en voor openbare werken”, “voertuigen bestemd om buiten de openbare weg te worden gebruikt” en “voertuigen waarvoor geen vergunning is verleend voor overwegend gebruik op de openbare weg” te definiëren. Alzo worden de categorieën bepaald waarop de verschillende accijnstarieven voorzien in artikel 419, d) tot f), h) en i), van de programmawet van 27 december 2004 van toepassing zullen zijn.

Aangezien noch in de wet, noch in de in de aanhef vermelde koninklijke besluiten machtiging wordt verleend om deze begrippen nader te omschrijven,⁶ ontbreekt voor artikel 20 de noodzakelijke rechtsgrond.

3.2.5. In artikel 39 van het ontwerp wordt het begrip “pompstation” gedefinieerd.⁷

Uit de Franse tekst van het ontwerp, waar steeds gewag wordt gemaakt van de term “station-service” en uit de omschrijving van dat begrip zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst, blijkt dat men beoogt de term “benzinestation”⁸⁻⁹ te omschrijven.

Aangezien ook in dit geval noch in de wet, noch door de in de aanhef vermelde koninklijke besluiten een machtiging wordt verleend om deze term te omschrijven,¹⁰ ontbreekt hiervoor de rechtsgrond.

3.2.6. In artikel 43 van het ontwerp worden de begrippen “damp” (lees: benzinedamp)¹¹ en “dampterugwinningseenheid” omschreven.

⁵ De andere paragrafen van artikel 11 dienen in het licht hiervan te worden aangepast.

⁶ Daargelaten de vraag of dergelijke delegatie verenigbaar zou zijn met de artikelen 170, § 1, en 172 van de Grondwet.

⁷ Uit artikel 11, § 1, e), eerste lid, van het ontwerp blijkt dat die definitie geldt voor alle andere bepalingen van het ontwerp.

⁸ In artikel 428, § 2, van de programmawet van 27 december 2004 wordt trouwens enkel gewag gemaakt van de term “benzinestation”.

⁹ Zie ook artikel 44 van het ontwerp waar de ene keer gewag wordt gemaakt van de term “benzinestations” (artikel 44, § 2, e) en de andere keer van de term “pompstation”.

¹⁰ Daargelaten de vraag of dergelijke delegatie verenigbaar zou zijn met de artikelen 170, § 1, en 172 van de Grondwet.

¹¹ In het ontwerp wordt de ene keer gewag gemaakt van de term “benzinedampen” (artikelen 44, § 2, g) en 46) en de andere keer van “damp” (artikelen 43 en 45) of “dampen” (artikelen 44, § 1, en 46).

Aangezien ook in dit geval noch in enig artikel van de wet, noch door de in de aanhef vermelde koninklijke besluiten machtiging wordt verleend om deze termen te omschrijven,¹² ontbeert artikel 43 op dit punt de noodzakelijke rechtsgrond.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Omdat het ontwerp geen enkele budgettaire impact zou hebben, werd volgens de gemachtigde geen advies van de inspecteur van Financiën ingewonnen, net zomin als het begrotingsakkoord.

Nu in het ontwerp de nadere regels van een belasting worden uitgewerkt, zou men kunnen verwachten dat een dergelijk ontwerp “rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag kan hebben” in de zin van artikel 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’. Bijgevolg dient het ontwerp vooralsnog om advies aan de Inspectie van Financiën te worden voorgelegd. Zo uit dat advies zou blijken dat er wel degelijk een budgettaire weerslag is, dient het ontwerp eveneens te worden voorgelegd voor akkoordbevinding aan de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort. Mocht het vervullen van deze vormvereiste(n) nog aanleiding geven tot wijzigingen aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Het ontwerp bevat talrijke delegaties aan leden van de administratie, 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.

Onder meer de delegaties die in de artikelen 3, § 5, 15, § 3, eerste en derde lid, 16, § 2, 17, § 4, 20, c), ii), tweede streepje, 28, 41, § 2, en 42, § 1, tweede lid, worden verleend, kunnen dan ook om deze reden niet worden aanvaard.

6. In het ontworpen besluit wordt veelvuldig gewag gemaakt van *bis*-, *ter*- en *quater*-artikelen.¹³

¹² Daargelaten de vraag of dergelijke delegatie verenigbaar zou zijn met de artikelen 170, § 1, en 172 van de Grondwet.

¹³ Zie de artikelen 19*bis*, 19*ter*, 19*quater*, 37*bis*, 37*ter* en 37*quater* van het ontwerp.

Aangezien het een nieuwe regeling betreft, dient deze wijze van nummering achterwege te worden gelaten en dient in een doorlopende nummering te worden voorzien.

7. In enkele bepalingen van het ontwerp wordt gewag gemaakt van enkele gevallen van vrijstelling van accijnzen bedoeld in artikel 429 van de programmawet van 27 december 2004. Zo wordt in de artikelen 36 en 38 verwezen naar de gevallen bedoeld in, respectievelijk, “artikel 429, § 2, j)” (lees: artikel 429, § 2, eerste lid, j)) en 429, § 4, van de programmawet van 27 december 2004.

Aangezien deze bepalingen echter zijn opgeheven bij respectievelijk artikel 7, 5°, en artikel 7, 8°, van de wet van 8 juni 2008 ‘houdende diverse bepalingen (I)’, zijn ze zonder voorwerp en dienen deze artikelen te worden weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

8. In het eerste lid van de aanhef dient enkel te worden verwezen naar de artikelen 420, §§ 5 en 6, 428, § 1, 431 en 432 van de programmawet van 27 december 2004.

9. Vóór het huidige tweede lid van de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de artikelen 18 en 22, § 1, van de voornoemde wet van 22 december 2009.

10. Het koninklijk besluit van 10 maart 2006, dat in het huidige derde lid van de aanhef wordt vermeld, biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Het dient dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

11. Vóór het huidige vierde lid dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 18, § 1, van het koninklijk besluit van 17 maart 2010.¹⁴

12. In het huidige vijfde lid dient te worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State in plaats van naar artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten.

*

¹⁴ Deze bepaling biedt rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp. Ze vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 22, § 1, van de voornoemde wet van 22 december 2009.

1. 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

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objectif de fixer les modalités de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

Le projet vise à se substituer à l'arrêté ministériel du 27 octobre 2005 'concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité'.

Cette substitution fait suite à l'arrêt de la Cour de cassation dans lequel la Cour a jugé que l'arrêté ministériel du 28 décembre 1993 'relatif au régime d'accise des huiles minérales' est illégal étant donné que le projet n'a pas été soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation, et que la justification de l'urgence mentionnée dans le préambule n'est pas pertinente¹. À la lumière de cet arrêt, les auteurs du projet craignent dès lors que l'arrêté ministériel du 27 octobre 2005 précité soit déclaré illégal pour les mêmes motifs.

3.1. Selon le préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique aux articles 425, 428, § 1^{er}, 431 à 433 et 438 de la loi-programme du 27 décembre 2004, ainsi qu'à l'article 6 de l'arrêté royal du 3 juillet 2005 'fixant les mesures d'application de certains taux réduits d'accise' et à l'article 2 de l'arrêté royal du 10 mars 2006 'en matière d'huile de colza utilisée comme carburant'.

Son attention ayant été attirée sur le fait que plusieurs des articles précités ne peuvent pas procurer de fondement juridique au projet, le délégué a fourni, à la demande de l'auditeur rapporteur, un tableau de concordance indiquant le fondement juridique pour chaque article du projet. D'après ce tableau de concordance, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique aux articles 428, § 1^{er}, et 431 à 433 de la loi-programme du 27 décembre 2004 ainsi qu'aux articles 18 et 22, § 1^{er}, de la loi du 22 décembre 2009 'relative au régime général d'accise'. Le projet soumis pour avis a donc été examiné sur cette base.

La plupart des dispositions de l'arrêté en projet peuvent trouver soit directement, soit indirectement, un fondement juridique dans les articles qui figurent dans ce tableau de concordance.

3.2. Cependant, il y a lieu d'observer que pour certaines dispositions de l'arrêté en projet, aucun fondement juridique n'est disponible, ou que le fondement juridique direct est procuré par une autre disposition que celle figurant dans le tableau de concordance.

¹ Cass., 19 septembre 2012, n° P.12.0394.F/6.

À cet égard, le Conseil d'État se doit de constater que les auteurs du projet n'ont clairement pas tenu compte du fait qu'un ministre, contrairement au Roi, ne dispose pas d'un pouvoir général d'exécution. Le pouvoir réglementaire d'un ministre se limite en effet au pouvoir qui lui est expressément délégué.

3.2.1.1. L'article 2 mentionne les personnes qui sont tenues de se faire connaître en qualité d'entrepositaires agréés préalablement au commencement de leur activité. L'article 432, § 1^{er}, de la loi-programme du 27 décembre 2004 et les articles 18 et 22, § 1^{er}, de la loi du 22 décembre 2009 sont mentionnés comme fondement juridique de cette disposition.

3.2.1.2. L'article 432, § 1^{er}, précité habilite le Ministre des Finances (ci-après : le ministre) à prendre toutes mesures généralement quelconques en vue d'assurer la perception et le recouvrement de l'accise fixée par l'article 427 et pour régler la surveillance des entrepôts fiscaux et de tous établissements où sont produits, transformés, détenus ou revendus de l'électricité ou des produits énergétiques.

Le dispositif prévu à l'article 2 du projet ne s'inscrit pas dans ce cadre.

3.2.1.3. Aux termes de l'article 18 de la loi du 22 décembre 2009, sous réserve d'application de dispositions légales spécifiques, la production et la transformation dans le pays de produits soumis à accise ne peuvent être effectuées que dans un entrepôt fiscal. La détention de tels produits lorsque l'accise n'est pas acquittée doit également avoir lieu dans un entrepôt fiscal. L'ouverture et le fonctionnement d'un entrepôt fiscal sont autorisés par le fonctionnaire délégué par le Roi, selon les modalités fixées par ce dernier.

Selon l'article 22, § 1^{er}, de la loi du 22 décembre 2009, les demandes d'autorisation à introduire conformément aux dispositions des articles 19, 20 et 21 relatives, respectivement, à la qualité d'entrepositaire agréé, d'expéditeur enregistré et de destinataire enregistré doivent être faites par écrit et comporter tous les éléments nécessaires en vue de l'octroi de l'autorisation. Ces demandes ainsi que les autorisations correspondantes à octroyer par le fonctionnaire délégué par l'administrateur, sont établies dans la forme et selon les modalités fixées par le Roi.

Ni l'article 18, ni l'article 22, § 1^{er}, de la loi n'habilitent le ministre à fixer les règles prévues à l'article 2 du projet.

En outre, il peut encore être observé que l'article 18 de l'arrêté royal du 17 mars 2010 'relatif au régime général d'accise'², qui a notamment été pris en exécution des articles 18 et 22, § 1^{er}, de la loi du 22 décembre 2009, accorde une délégation au ministre uniquement pour définir la forme et le contenu des demandes d'autorisation qui doivent être introduites, conformément aux dispositions des articles 19, 20 et 21 de la loi ainsi que les « modalités » à respecter lors de leur introduction, et pour fixer le modèle et le contenu des autorisations délivrées. Cette disposition ne procure pas non plus de fondement juridique à l'article 2 du projet.

² Ni le préambule ni le tableau de concordance ne font mention de l'article 18 de l'arrêté royal du 17 mars 2010.

3.2.2. L'article 3 du projet fixe les conditions auxquelles doit satisfaire la personne visée à l'article 2, 3^{ème} tiret (lire : article 2, alinéa 1^{er}, 3^e tiret), qui détient, reçoit ou expédie en régime de suspension de droits des produits énergétiques visés à l'article 418, § 1^{er}, de la loi (article 3, § 1^{er}), prévoit une dispense des obligations fixées à l'article 3, § 1^{er} (article 3, § 2) et de la détention d'un stock physique (article 3, §§ 3 et 4), et habilite le directeur général, c'est-à-dire l'Administrateur général douanes et accises, à fixer les conditions de reconnaissance en qualité d'entrepositaire agréé applicables aux sociétés d'avitaillement.

L'article 4 du projet détermine les catégories de personnes qui ne peuvent pas être reconnues comme entrepôt fiscal.

D'après le tableau de concordance, les articles 3 et 4 du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 432, § 1^{er}, de la loi-programme du 27 décembre 2004. La délégation octroyée au ministre à l'article 432, § 1^{er}, n'est pas suffisamment étendue pour lui permettre de fixer les règles prévues aux articles 3 et 4.

À moins que les auteurs du projet ne puissent indiquer une autre disposition légale ou réglementaire susceptible de leur procurer un fondement juridique, les articles 3 et 4 doivent être supprimés du projet.

3.2.3. L'article 11, § 1^{er}, du projet détermine les personnes qui doivent disposer d'une autorisation produits énergétiques et électricité. D'après le tableau de concordance et l'explication fournie par le délégué, l'article 11, § 1^{er}, a) à e) trouve son fondement juridique dans l'article 432, § 1^{er}, de la loi-programme du 27 décembre 2004, et l'article 11, § 1^{er}, f) dans l'article 431, troisième phrase ³, de la même loi.

L'article 432, § 1^{er}, n'habilite toutefois pas le ministre à déterminer qui est tenu de disposer d'une « autorisation produits énergétiques et électricité ». L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 3 juillet 2005 ⁴ détermine déjà actuellement qui doit effectivement disposer d'une telle autorisation. Selon cet article 1^{er}, il s'agit de toute personne exerçant une activité économique qui souhaite bénéficier de l'application des taux réduits d'accise octroyés en faveur des « entreprises grandes consommatrices avec accord ou permis environnemental » et des « entreprises avec accord ou permis environnemental », mentionnés à l'article 419, lettres d) à i) et k), de la loi-programme du 27 décembre 2004. Il ne revient donc pas au ministre d'imposer une obligation d'autorisation aux personnes visées à l'article 11, § 1^{er}, a) à e), du projet. Par conséquent, les dispositions a) à e) de l'article 11, § 1^{er}, doivent être omises du projet ⁵.

Concernant les personnes visées à l'article 11, § 1^{er}, f), du projet, il peut être admis, avec la bienveillance requise, que le ministre trouve dans l'article 431, troisième phrase, de la loi-programme du 27 décembre 2004, le pouvoir d'imposer une obligation d'autorisation.

³ La troisième phrase de l'article 431 s'énonce comme suit : « Il détermine également les modalités applicables et les formalités qui doivent être remplies pour l'obtention des exonérations visées à l'article 429 ».

⁴ Selon son préambule, cet arrêté trouve un fondement juridique dans l'article 420, §§ 5 et 6, de la loi-programme du 27 décembre 2004.

⁵ Les autres paragraphes de l'article 11 doivent être adaptés à la lumière de ces observations.

3.2.4. L'article 20 du projet vise à définir les notions de « moteurs stationnaires », « installations et machines utilisées dans la construction, le génie civil et les travaux publics », « véhicules destinés à une utilisation hors voie publique » et « véhicules qui n'ont pas reçu d'autorisation pour être principalement utilisés sur la voie publique » mentionnés à l'article 420, § 4, de la loi-programme du 27 décembre 2004. Les catégories auxquelles s'appliqueront les différents taux d'accise prévus à l'article 419, d) à f), h) et i), de la loi-programme du 27 décembre 2004 sont ainsi définies.

Étant donné que ni la loi ni les arrêtés royaux mentionnés dans le préambule n'habilitent à circonscrire ces notions de manière plus précise⁶, l'article 20 est dépourvu du fondement juridique requis.

3.2.5. L'article 39 du projet définit la notion de « station-service » (« pompstation » en néerlandais)⁷.

Il découle du texte français du projet, qui utilise toujours le terme « station-service », et de la définition de cette notion tant dans le texte français que dans le texte néerlandais, qu'il s'agit, dans le texte néerlandais, de définir le terme « benzinestation »⁸⁻⁹.

Étant donné qu'ici non plus, ni la loi ni les arrêtés royaux mentionnés dans le préambule n'habilitent à définir ce terme¹⁰, le fondement juridique fait défaut à cet égard.

3.2.6. L'article 43 du projet définit les notions de « vapeur » (lire : vapeur d'essence)¹¹ et « unité de récupération des vapeurs ».

Étant donné qu'encore une fois aucun article de la loi ni aucun des arrêtés royaux mentionnés dans le préambule n'habilitent à définir ces termes¹², l'article 43 est dépourvu de fondement juridique sur ce point.

FORMALITÉS PRÉALABLES

4. Selon le délégué, ni l'avis de l'inspecteur des finances, ni l'accord budgétaire n'ont pas été sollicités étant donné que le projet n'aurait aucun impact budgétaire.

⁶ Sans examiner si une telle délégation serait compatible avec les articles 170, § 1^{er}, et 172 de la Constitution.

⁷ Il ressort de l'article 11, § 1^{er}, e), alinéa 1^{er}, du projet, que cette définition s'applique à toutes les autres dispositions du projet.

⁸ L'article 428, § 2, de la loi-programme du 27 décembre 2004, fait d'ailleurs uniquement mention du terme « benzinestation ».

⁹ Voir aussi l'article 44 du projet, qui mentionne tantôt le terme « benzinestations » (article 44, § 2, e)), tantôt le terme « pompstation ».

¹⁰ Sans examiner si une telle délégation serait compatible avec les articles 170, § 1^{er}, et 172 de la Constitution.

¹¹ Le projet fait mention tantôt du terme « vapeurs d'essence » (articles 44, § 2, g) et 46), tantôt de « vapeur » (article 43) ou de « vapeurs » (articles 44, § 1^{er}, 45 et 46).

¹² Sans examiner si une telle délégation serait compatible avec les articles 170, § 1^{er}, et 172 de la Constitution.

Dès lors qu'il fixe les modalités d'une taxe, on pourrait s'attendre à ce qu'un tel projet soit « de nature à entraîner une répercussion financière directe ou indirecte » au sens de l'article 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'. Par conséquent, il convient de soumettre à présent le projet à l'avis de l'Inspection des Finances. Si cet avis devait bel et bien établir l'existence d'un impact budgétaire, il y aurait lieu de soumettre le projet à l'accord du ministre ayant le budget dans ses attributions. Si l'accomplissement de cette (ces) formalité(s) devait entraîner des modifications au projet, celles-ci devraient encore être soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Le projet accorde de nombreuses délégations aux membres de l'administration, 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.

Pour ce motif, les délégations notamment accordées aux articles 3, § 5, 15, § 3, alinéas 1^{er} et 3, 16, § 2, 17, § 4, 20), c), ii), deuxième tiret, 28, 41, § 2, et 42, § 1^{er}, alinéa 2, ne peuvent dès lors être admises.

6. L'arrêté en projet fait mention à maintes reprises d'articles *bis*-, *ter* et *quater* ¹³.

S'agissant d'un nouveau dispositif, il convient d'abandonner ce mode de numérotation et d'adopter une numérotation continue.

7. Quelques dispositions du projet mentionnent quelques cas d'exonération de l'accise visés à l'article 429 de la loi-programme du 27 décembre 2004. Ainsi, les articles 36 et 38 font-ils référence aux cas visés respectivement à « l'article 429, § 2, j) » (lire : l'article 429, § 2, alinéa 1^{er}, j)) ainsi qu'à l'article 429, § 4, de la loi-programme du 27 décembre 2004.

Ces dispositions ayant cependant été abrogées respectivement par l'article 7, 5°, et par l'article 7, 8°, de la loi du 8 juin 2008 'portant des dispositions diverses (I)', elles sont sans objet et ces articles doivent être omis.

¹³ Voir les articles 19*bis*, 19*ter*, 19*quater*, 37*bis*, 37*ter* et 37*quater* du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

8. Le premier alinéa du préambule fera uniquement référence aux articles 420, §§ 5 et 6, 428, § 1^{er}, 431 et 432 de la loi-programme du 27 décembre 2004.
9. Un nouvel alinéa faisant référence aux articles 18 et 22, § 1^{er}, de la loi précitée du 22 décembre 2009 doit être inséré avant le deuxième alinéa actuel du préambule.
10. L'arrêté royal du 10 mars 2006, mentionné dans le troisième alinéa actuel du préambule, ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Il doit dès lors être omis du préambule.
11. Un nouvel alinéa faisant référence à l'article 18, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 17 mars 2010 doit être inséré avant le quatrième alinéa actuel ¹⁴.
12. Le cinquième alinéa actuel fera référence à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État et non à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, de ces lois.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

¹⁴ Cette disposition fournit un fondement juridique à l'article 5 du projet. Elle trouve, à son tour, un fondement juridique dans l'article 22, § 1^{er}, de la loi précitée du 22 décembre 2009.