



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.523/1/V
van 19 september 2019

avis 66.523/1/V
du 19 septembre 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Financiën 'tot
machtiging van importeurs,
monteurs of bouwers van
motorvoertuigen om signalen
door te zenden als bewijs van
het regelmatig aanwezig zijn
van motorvoertuigen'

un projet d'arrêté du Ministre
des Finances 'permettant aux
importateurs, assembleurs ou
constructeurs de véhicules à
moteur d'envoyer les signaux
justifiant de la situation
régulière des véhicules à
moteur'

Op 21 augustus 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot machtiging van importeurs, monteurs of bouwers van motorvoertuigen om signalen door te zenden als bewijs van het regelmatig aanwezig zijn van motorvoertuigen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 september 2019. De kamer was samengesteld uit Eric BREWAEYS, kamervoorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 september 2019.

*

Le 21 août 2019, 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 sur un projet d'arrêté ministériel ‘permettant aux importateurs, assembleurs ou constructeurs de véhicules à moteur d'envoyer les signaux justifiant de la situation régulière des véhicules à moteur’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 10 septembre 2019. La chambre était composée de Eric BREWAEYS, président de chambre, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2019.

*

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 verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de minister van Financiën strekt ertoe de nadere regels te bepalen betreffende het verlenen van vergunningen aan de importeurs, monteurs of bouwers van motorvoertuigen om een elektronisch signaal via een procedure van elektronische gegevensuitwisseling aan de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer te zenden (artikel 1 van het ontwerp). De Administrateur-Generaal van de douane en accijnzen verleent de voormelde vergunningen onder de voorwaarden en volgens de technische voorschriften die hij vaststelt (artikel 2).

Het ontwerp komt in de plaats van het ministerieel besluit van 4 april 2014 ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor de afgifte van vergunningen om importeurs, monteurs of bouwers van motorvoertuigen te machtigen zelf de vignetten in te vullen of signalen door te zenden als bewijs van het regelmatig aanwezig zijn van motorvoertuigen’, dat wordt opgeheven (artikel 3).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 4 februari 2019 (artikel 4).

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 7 van koninklijk besluit van 4 april 2014 ‘betreffende de verificatie van het regelmatig aanwezig zijn van motorvoertuigen’, zoals gewijzigd door het ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden advies 66.522/1/V geeft. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 204, §§ 1, 2 en 6, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, en in de artikelen 53*nonies*, § 2, en 63*bis*, vierde lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde.

4.2. Er moet evenwel een voorbehoud worden gemaakt bij artikel 2 van het ontwerp, naar luid waarvan de Administrateur-generaal van de douane en accijnzen de vergunning bedoeld in artikel 1 verleent onder de voorwaarden en volgens de technische voorschriften die hij vaststelt.

Artikel 7, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 april 2014, zoals vervangen bij artikel 6 van het koninklijk besluit waarover de Raad van State heden advies 66.522/1/V geeft, luidt:

“De Minister van Financiën of, onder de voorwaarden die hij bepaalt, zijn gemachtigde, kan de importeurs, monteurs of bouwers van motorvoertuigen vergunning verlenen om, in de plaats van het in artikel 1 bedoelde elektronisch douanesignaal, de door hen in een elektronisch signaal verzamelde gegevens volgens de daartoe ingestelde procedure voor elektronische gegevensuitwisseling aan de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer te zenden.”

In zoverre aan de Administrateur-generaal van de douane en accijnzen delegatie wordt verleend om de voorwaarden en technische voorschriften vast te stellen waaronder de in artikel 1 van het ontwerp bedoelde vergunning kan worden verleend, ontbreekt de noodzakelijke rechtsgrond daartoe.

Bovendien moet worden opgemerkt dat het bepalen van die voorwaarden en technische voorschriften geen uitvoeringsmaatregelen lijken te zijn die van bijkomstige of detailmatige aard zijn. Zij dienen dan ook in het te nemen koninklijk besluit te worden opgenomen.¹

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Het te nemen besluit heeft met terugwerkende kracht uitwerking met ingang van 4 februari 2019 (artikel 4 van het ontwerp).

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is evenwel enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

¹ Zie eerder reeds adv.RvS 52.920/3 van 27 maart 2013, over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 4 april 2014, opmerking 3.2.

5.2. Om een verantwoording gevraagd over de terugwerkende kracht van het ontwerp waaromtrent de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden advies 66.522/1/V geeft, antwoordde de gemachtigde:

“a) Le système de vignette électronique est opérationnel, pour la seule douane, depuis le lundi 4 février 2019. L’extension de la vignette électronique au grand public via le portail MyMinFin date, elle, du 13 mai. b) Oui, elles sont déjà appliquées depuis le 4 février et le 13 mai 2019, chacune pour ce qui la concerne. Des duplicata de vignettes papier ont effectivement déjà été réalisés à l’aide du nouveau système électronique. De nouvelles autorisations ont également été accordées dans le cadre de l’article 6 du projet, remplaçant l’article 7 de l’arrêté royal du 4 avril 2014, depuis le 4 février 2019. Il est donc, selon nous, nécessaire d’accorder la rétroactivité à l’entière des dispositions du projet d’arrêté royal.

La rétroactivité est nécessaire afin d’assurer la légalité du signal électronique E705 délivré depuis le 4 février 2019 et par conséquent pour respecter le principe d’égalité. En effet, certains contribuables auront reçu une E705 entre le 4 février 2019 et la publication de notre arrêté royal et d’autres l’auront reçue en dehors de cette période. Il importe que ces citoyens bénéficient de la même sécurité juridique quant à la vignette qui leur est délivrée par notre administration. Elle est également nécessaire pour respecter la continuité du service public car la vérification du statut douanier du véhicule à immatriculer fait partie des missions légales de l’Administration générale des douanes et accises.”

5.3. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke decretale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht wordt verleend voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de minister in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

Gelet hierop kan de terugwerkende kracht waarin wordt voorzien in artikel 4 van het ontwerp, niet noodzakelijk worden geacht voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef schrijve men “12 mei 2014” (in plaats van 15 mei 2014).

Artikel 1

7. In artikel 1 van het ontwerp moet de zinsnede “, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van ...,” worden geschrapt.

*

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.

*

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 d'arrêté du ministre des Finances soumis pour avis a pour objet de définir les modalités d'octroi des autorisations permettant aux importateurs, assembleurs ou constructeurs de véhicules à moteur d'envoyer un signal électronique au Service public fédéral Mobilité et Transport par la voie d'une procédure de transfert électronique de données (article 1^{er} du projet). L'Administrateur général des douanes et accises accorde les autorisations précitées sous les conditions et suivant les prescriptions techniques qu'il détermine (article 2).

Le projet se substitue à l'arrêté ministériel du 4 avril 2014 'établissant les modalités de délivrance d'autorisations permettant aux importateurs, assembleurs ou constructeurs de véhicules à moteur d'établir eux-mêmes les vignettes ou d'envoyer les signaux justifiant de la situation régulière des véhicules à moteur', qui est abrogé (article 3).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 4 février 2019 (article 4).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'arrêté en projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 7 de l'arrêté royal du 4 avril 2014 'relatif à la vérification de la situation régulière des véhicules à moteur', tel qu'il est modifié par le projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne ce jour l'avis 66.522/1/V. Cette disposition trouve à son tour son fondement juridique dans l'article 204, §§ 1^{er}, 2 et 6, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977, et dans les articles 53*nonies*, § 2, et 63*bis*, alinéa 4, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

4.2. Il y a lieu cependant de formuler une réserve en ce qui concerne l'article 2 du projet, aux termes duquel l'Administrateur général des douanes et accises accorde les autorisations visées à l'article 1^{er}, sous les conditions et suivant les prescriptions techniques qu'il détermine.

L'article 7, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 4 avril 2014, remplacé par l'article 6 de l'arrêté royal sur lequel le Conseil d'État donne ce jour l'avis 66.522/1/V, s'énonce comme suit :

« Le Ministre des Finances ou, dans les conditions qu'il détermine, son délégué, peut autoriser les importateurs, assembleurs ou constructeurs de véhicules à moteur à envoyer, en lieu et place du signal électronique douanier visé à l'article 1^{er}, des données, rassemblées par eux dans un signal électronique, au Service Public Fédéral Mobilité et Transports et ce, par la procédure de transfert électronique de données mise en place à cet effet ».

Dans la mesure où l'Administrateur général des douanes et accises est habilité à déterminer les conditions et prescriptions techniques auxquelles l'autorisation visée à l'article 1^{er} du projet peut être accordée, le fondement juridique requis à cet effet fait défaut.

Il faut en outre observer que la détermination de ces conditions et prescriptions techniques ne semble pas porter sur des mesures d'exécution de nature accessoire ou de détail. Il s'impose par conséquent de les fixer dans l'arrêté royal envisagé ¹.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. L'arrêté envisagé produit rétroactivement ses effets au 4 février 2019 (article 4 du projet).

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est toutefois admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

5.2. Invité à justifier la rétroactivité du projet sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne ce jour l'avis 66.522/1/V, le délégué a répondu :

« a) Le système de vignette électronique est opérationnel, pour la seule douane, depuis le lundi 4 février 2019. L'extension de la vignette électronique au grand public via le portail MyMinFin date, elle, du 13 mai. b) Oui, elles sont déjà appliquées depuis le 4 février et le 13 mai 2019, chacune pour ce qui la concerne. Des duplicata de vignettes papier ont effectivement déjà été réalisés à l'aide du nouveau système électronique. De nouvelles autorisations ont également été accordées dans le cadre de l'article 6 du projet,

¹ Voir déjà auparavant l'avis C.E. 52.920/3 du 27 mars 2013 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 4 avril 2014, observation 3.2.

remplaçant l'article 7 de l'arrêté royal du 4 avril 2014, depuis le 4 février 2019. Il est donc, selon nous, nécessaire d'accorder la rétroactivité à l'entière des dispositions du projet d'arrêté royal.

La rétroactivité est nécessaire afin d'assurer la légalité du signal électronique E705 délivré depuis le 4 février 2019 et par conséquent pour respecter le principe d'égalité. En effet, certains contribuables auront reçu une E705 entre le 4 février 2019 et la publication de notre arrêté royal et d'autres l'auront reçue en dehors de cette période. Il importe que ces citoyens bénéficient de la même sécurité juridique quant à la vignette qui leur est délivrée par notre administration. Elle est également nécessaire pour respecter la continuité du service public car la vérification du statut douanier du véhicule à immatriculer fait partie des missions légales de l'Administration générale des douanes et accises ».

5.3. La section de législation du Conseil d'État a indiqué maintes fois par le passé que le procédé consistant à instaurer immédiatement une mesure, sans attendre l'adoption de la base décrétable ou réglementaire nécessaire, et à conférer ensuite à celle-ci, une fois adoptée, un effet rétroactif pour le temps nécessaire à couvrir de la pratique déjà courante, ne peut pas, en principe, être admis. Il doit être proscrit, en premier lieu, parce que le procédé déroge aux règles normales qui régissent l'adoption de dispositions réglementaires et que ces règles risquent ainsi d'être vidées de leur substance, en deuxième lieu, parce qu'il restreint concrètement dans certains cas le pouvoir de décision du ministre, en troisième lieu, parce que le contenu de la nouvelle réglementation communiquée n'est pas publié conformément à l'article 190 de la Constitution et, enfin, parce que le procédé suivi est source d'insécurité juridique pour les destinataires des normes concernées.

Compte tenu de ce qui précède, la rétroactivité prévue par l'article 4 du projet ne peut pas être réputée nécessaire à la continuité ou au bon fonctionnement de l'administration.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Au premier alinéa du préambule, on écrira « 12 mai 2014 » (au lieu de 15 mai 2014).

Article 1^{er}

7. À l'article 1^{er} du projet, le segment de phrase « , tel que modifié par l'arrêté royal du ... » doit être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Eric BREWAEYS