RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.792/3
van 9 juli 2021

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 13 van de wet houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 69.792/3
du 9 juillet 2021

sur

un projet d’arrêté royal ‘portant exécution de l’article 13 de la loi portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19’

‡ LW-BEHVMDDCJ-GJHJCMW‡

Op 2 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 13 van de wet houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 juli 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 juli 2021.

*

Le 2 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 13 de la loi portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 6 juillet 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 juillet 2021.

*

‡ LW-BEHVMDDCJ-GJHJCMW‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "Op 16 oktober 2020 heeft het Overlegcomité beslist tot de verplichte sluiting vanaf 19 oktober 2020 om middernacht, van cafés en restaurants om de verspreiding van het virus COVID-19 zoveel als mogelijk te beperken. Deze verplichte sluiting heeft tot gevolg dat het reeds aan horecagelegenheden geleverde tankbier en bier in vaten onverkoopbaar is geworden omwille van de beperkte houdbaarheidsdatum en dat dit bier daardoor niet meer consumeerbaar is en bijgevolg uit de markt moet worden gehaald. Daarom werd beslist om de reeds betaalde accijnzen terug te betalen op voorwaarde dat het betrokken bier effectief werd teruggenomen en vernietigd, en kosteloos of ten minste zonder nieuwe doorrekening van accijnzen werd vervangen door bier van dezelfde aard en in dezelfde hoeveelheid door de persoon die het bier in verbruik heeft gesteld.
>
> Gelet op het feit dat op 14 april 2021 het Overlegcomité bovendien heeft beslist over het einde van de paaspauze en dat een volledige heropening van de horecagelegenheden geschiedde op 9 juni 2021, moet dit koninklijk besluit zonder verwijl worden genomen opdat deze maatregel zijn volle effect kan sorteren en opdat aldus de nodige liquiditeit kan worden verschaft aan de getroffen sector."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken 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

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 13 van de wet van [x] juli 2021 'houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie' (hierna: de wet).[1] Dat artikel luidt als volgt:

> "Art. 13. Terugbetaling van accijnzen wordt verleend voor tankbier en bier in vaten dat reeds in verbruik werd gesteld en effectief werd geleverd aan horecagelegenheden, en dat onverkoopbaar is geworden ingevolge de verplichte sluiting van de horecasector, op voorwaarde dat het betrokken tankbier en bier in vaten effectief werd teruggenomen en vernietigd, en kosteloos of ten minste zonder nieuwe doorrekening

[1] Deze wet is op 1 juli 2021 aangenomen in plenaire zitting van de Kamer (zie *Parl. St.* Kamer, DOC 55 2002/009). Er dient voor gewaakt te worden dat het voorliggende besluit niet wordt genomen vooraleer de Koning de aangenomen wet heeft bekrachtigd en afgekondigd. Het besluit kan ook niet vroeger dan de wet worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

‡ LW-BEHVMDDCJ-GJHJCMW‡

van accijnzen werd vervangen door bier van dezelfde aard en in dezelfde hoeveelheid door de persoon die het bier in verbruik heeft gesteld.

De administratie gaat, op verzoek van de persoon die het bier in verbruik heeft gesteld, over tot terugbetaling van het bedrag aan accijnzen dat reeds werd betaald op het teruggenomen bier, voor zover op basis van voorgelegde boekhoudkundige en andere stukken kan worden aangetoond dat de verplichtingen voorzien in dit artikel werden nageleefd.

De Koning bepaalt de controlemaatregelen en de procedure van toekenning van terugbetaling van accijnzen.

Deze maatregel is van toepassing op alle inverbruikstellingen van tankbier en bier in vaten vanaf 1 juni 2020 tot en met 30 oktober 2020, dat werd vervangen tussen 1 april 2021 en 30 september 2021."

4.1. Het derde lid van artikel 13 van de wet, dat de Koning opdraagt om de controlemaatregelen en de procedure van toekenning van terugbetaling van accijnzen te bepalen, biedt in beginsel rechtsgrond voor het ontwerp.

4.2. Artikel 1, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat "de terugbetaling betrekking heeft op alle soorten tankbier en bier in niet-geopende vaten" en dat "[a]lle andere verpakkingen worden uitgesloten", terwijl in de wet sprake is van "tankbier en bier in vaten dat reeds in verbruik werd gesteld". Voor zover de ontworpen bepaling niets meer inhoudt dan een verduidelijking van het toepassingsgebied van de maatregel ten aanzien van de betrokkenen, ter wille van de rechtszekerheid, en niet tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van de maatregel, zoals omschreven in de wet, wordt gewijzigd, kan die bepaling worden aanvaard.[2] Voor die bepaling zou dan een beroep kunnen worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 13 van de wet.[3]

Artikel 13, derde lid, van de wet biedt echter geen rechtsgrond voor het wijzigen van het toepassingsgebied van de maatregel. Indien dat het gevolg zou zijn van artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, dient het te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

5. Zowel het advies van de Inspectie van Financiën van 4 mei 2021 als het akkoord van de minister bevoegd voor de begroting van 5 mei 2021, waarvan melding wordt gemaakt in de aanhef van het ontwerp, lijken enkel betrekking te hebben op het wetsartikel dat rechtsgrond biedt voor het ontwerp, maar niet op het thans voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit.

[2] De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt echter zelf niet over de terreinkennis die nodig is om dit te kunnen beoordelen. Het staat aan de steller van het ontwerp om hieromtrent duidelijkheid te verschaffen in het verslag aan de Koning.

[3] Van die grondwetsbepaling dient dan nog melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp, vóór de verwijzing naar de wet.

‡ LW-BEHVMDDCJ-GJHJCMW‡

Tenzij kan worden aangetoond dat voornoemd advies en akkoord wel degelijk ook op dat laatste betrekking hebben, dient het ontwerp van besluit nog voor advies en akkoord te worden voorgelegd aan respectievelijk de Inspectie van Financiën en de minister bevoegd voor de begroting. Indien het ontwerp ten gevolge daarvan nog wijzigingen zou ondergaan, [4] dienen de toegevoegde of gewijzigde bepalingen, overeenkomstig artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, nog voor advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Voor zover het eerste lid in artikel 1 kan worden behouden (zie opmerking 4.2), dient in dat lid, en indien dat niet het geval is in het tweede lid van artikel 1, een verwijzing te worden opgenomen naar de terugbetaling "overeenkomstig artikel 13 van de wet van [x] juli 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie".

Artikel 3

7. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het volledige terugbetalingsdossier uiterlijk op 31 december 2021 moet worden ingediend bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen door middel van een aanvraagformulier "waarvan de modaliteiten worden vastgelegd door de Administrateur-generaal".

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er reeds meermaals op gewezen dat de toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, in principe ontoelaatbaar is, 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.

Voor zover de "modaliteiten" (lees: nadere regels) die aldus zullen worden bepaald niet tot gevolg hebben dat bijkomende voorwaarden worden opgelegd ten aanzien van die welke in de wet of in het voorliggende ontwerp zijn bepaald met betrekking tot de terugbetaling van accijnzen, en die regels wel degelijk een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan de machtiging aan de administrateur-generaal worden aanvaard. Indien dat niet het geval is, zullen de beoogde nadere regels in het voorliggende ontwerp zelf moeten worden bepaald.

*

[4] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡ LW-BEHVMDDCJ-GJHJCMW‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Op 16 oktober 2020 heeft het Overlegcomité beslist tot de verplichte sluiting vanaf 19 oktober 2020 om middernacht, van cafés en restaurants om de verspreiding van het virus COVID-19 zoveel als mogelijk te beperken. Deze verplichte sluiting heeft tot gevolg dat het reeds aan horecagelegenheden geleverde tankbier en bier in vaten onverkoopbaar is geworden omwille van de beperkte houdbaarheidsdatum en dat dit bier daardoor niet meer consumeerbaar is en bijgevolg uit de markt moet worden gehaald. Daarom werd beslist om de reeds betaalde accijnzen terug te betalen op voorwaarde dat het betrokken bier effectief werd teruggenomen en vernietigd, en kosteloos of ten minste zonder nieuwe doorrekening van accijnzen werd vervangen door bier van dezelfde aard en in dezelfde hoeveelheid door de persoon die het bier in verbruik heeft gesteld.

Gelet op het feit dat op 14 april 2021 het Overlegcomité bovendien heeft beslist over het einde van de paaspauze en dat een volledige heropening van de horecagelegenheden geschiedde op 9 juni 2021, moet dit koninklijk besluit zonder verwijl worden genomen opdat deze maatregel zijn volle effect kan sorteren en opdat aldus de nodige liquiditeit kan worden verschaft aan de getroffen sector ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 13 de la loi du [x] juillet 2021 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19' (ci-après : la loi) [1]. Cet article s'énonce comme suit :

« Art. 13. Il est procédé au remboursement des droits d'accise pour la bière en cuves et en fûts devenue invendable suite à la fermeture obligatoire du secteur horeca qui a déjà été mise à la consommation et effectivement livrée à des établissements horeca à la condition que la bière en cuves et en fûts concernée a bien été reprise et détruite et qu'elle a été remplacée par la personne qui a mis la bière à la consommation, gratuitement ou du moins sans nouvelle facturation des droits d'accise, par de la bière de même nature et en même quantité.

[1] Cette loi a été adoptée le 1er juillet 2021 en session plénière de la Chambre (voir *Doc. parl.*, Chambre, DOC 55 2002/009). On veillera à ce que l'arrêté présentement examiné ne soit pas adopté avant que le Roi ait sanctionné et promulgué la loi adoptée. L'arrêté ne peut pas non plus être publié au Moniteur belge avant la loi.

‡ LW-BEHVMDDCJ-GJHJCMW‡

L'administration procède, à la demande de la personne qui a mis la bière à la consommation, au remboursement du montant des droits d'accise qui avait déjà été payé sur la bière reprise, dans la mesure où il peut être démontré sur base des pièces comptables et de toute autre pièce présentées que les obligations prévues au présent article ont été respectées.

Le Roi définit les mesures de contrôle et la procédure d'octroi du remboursement des droits d'accise.

La présente mesure est d'application pour la bière en cuves et en fûts mise à la consommation entre le 1er juin 2020 et le 30 octobre 2020 et qui a été remplacée entre le 1er avril 2021 et le 30 septembre 2021 ».

4.1. L'alinéa 3 de l'article 13 de la loi, qui confie au Roi le soin de définir les mesures de contrôle et la procédure d'octroi du remboursement des droits d'accise, procure en principe un fondement juridique au projet.

4.2. L'article 1er, alinéa 1er, du projet dispose que « le remboursement concerne toutes les sortes de bière en cuves et en fûts non ouverts » et que « [t]ous les autres emballages sont exclus », tandis que la loi fait état de « bière en cuves et en fûts devenue invendable ». Dans la mesure où la disposition en projet ne fait que préciser le champ d'application de la mesure à l'égard des intéressés, dans un souci de sécurité juridique, et n'a pas pour effet de modifier le champ d'application de la mesure défini dans la loi, cette disposition peut être admise [2]. Cette disposition, pourrait s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 13 de la loi [3].

L'article 13, alinéa 3, de la loi ne procure toutefois pas de fondement juridique à la modification du champ d'application de la mesure. Si cette modification devait résulter de l'article 1er, alinéa 1er, du projet, il conviendrait de le distraire du projet.

FORMALITÉS

5. Tant l'avis de l'Inspection des Finances du 4 mai 2021 que l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions du 5 mai 2021, visé dans le préambule du projet, semblent uniquement porter sur l'article de loi qui procure le fondement juridique au projet, mais pas sur le projet d'arrêté royal actuellement examiné.

À moins qu'il ne puisse être démontré que l'avis et l'accord précités portent bel et bien sur ce dernier, le projet d'arrêté devra encore être soumis pour avis et accord, respectivement, à l'Inspection des Finances et au ministre qui a le Budget dans ses attributions. Si le projet devait encore subir des modifications à la suite de ces formalités [4], les dispositions

[2] Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose toutefois pas lui-même des connaissances du terrain requises pour pouvoir en juger. Il appartient à l'auteur du projet d'apporter des précisions à ce sujet dans le rapport au Roi.

[3] Dans ce cas, le préambule du projet mentionnera encore cette disposition constitutionnelle, avant la référence à la loi.

[4] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou des modifications visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

‡ LW-BEHVMDDCJ-GJHJCMW‡

ajoutées ou modifiées devront encore être soumises pour avis au Conseil d'État, section de législation, conformément à l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

6. Dans la mesure où l'alinéa 1er de l'article 1er peut être maintenu (voir l'observation 4.2), cet alinéa et, si ce n'est pas le cas, l'alinéa 2 de l'article 1er, doit contenir une référence au remboursement « conformément à l'article 13 de la loi du [x] juillet 2021 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19 ».

Article 3

7. L'article 3 du projet prévoit que le dossier de remboursement complet doit être introduit au plus tard le 31 décembre 2021 auprès de l'Administration générale des douanes et accises au moyen d'un formulaire de demande « dont les modalités sont fixées par l'Administrateur général ».

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné à plusieurs reprises que 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.

Dans la mesure où les modalités qui seront ainsi fixées n'ont pas pour effet d'imposer des conditions supplémentaires par rapport à celles qui sont fixées dans la loi ou dans le projet à l'examen en ce qui concerne le remboursement des droits d'accise, et que ces règles ont effectivement une portée limitée et technique, l'habilitation à l'administrateur général peut être admise. Si tel n'est pas le cas, les modalités visées devront être fixées dans le projet à l'examen même.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡ LW-BEHVMDDCJ-GJHJCMW‡