ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 15 juin 1972, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention Benelux portant unification des droits d'accise, signée à Luxembourg le 29 mai 1972", a donné le 12 juillet 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 15e juni 1972 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst tot unificatie van accijnzen, ondertekend te Luxemburg op 29 mei 1972", heeft de 12e juli 1972 het volgend advies gegeven :

La convention soumise à l'assentiment des Chambres tend à instaurer un système de droits communs d'accise dans les trois pays du Benelux afin de pouvoir supprimer tout contrôle douanier en cette matière aux frontières belgo-néerlandaise et belgo-luxembourgeoise.

La convention contient un mélange de dispositions "self executing" (cfr. articles 1er, 4, 5, 6 ... etc : "il est perçu") et de dispositions autorisant l'un ou l'autre Etat contractant à prendre des dispositions spéciales ou dérogatoires (cfr. articles 2, 12. § 2, 20).

*

* *

La convention attribue certains pouvoirs au Comité de Ministres, organe créé par le Traité instituant l'Union économique Benelux, signé à La Haye le 3 février 1958 et approuvé par la loi du 20 juin 1960.

Cette délégation de pouvoirs est couverte par le nouvel article 25bis introduit le 20 juillet 1970 dans notre Constitution.

Par contre, la convention soumise à l'assentiment prévoit en ses articles 7 et 16 l'attribution de certains pouvoirs aux "Ministres compétents". Il résulte de renseignements fournis au Conseil d'Etat que ces dispositions doivent être interprétées comme visant, en Belgique, à donner au Ministre des Finances le pouvoir d'assimiler aux boissons fermentées de fruits d'autres boissons fermentées, pour la perception du droit d'accise de 600 francs par hectolitre (article 7, § 1er), d'accorder exemption totale pour

.../...

l'accise sur les mêmes produits (article 7, § 3) et de donner une spécification détaillée des produits sur lesquels il est perçu un droit d'accise commun (article 16).

L'article 25, alinéa 2, de la Constitution prévoit que les pouvoirs sont exercés de la manière établie par la Constitution. A ce principe, l'article 25bis apporte une dérogation :

"L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public".

A contrario, il n'est pas permis de déroger à l'exercice des pouvoirs en droit public interne. Cette règle doit d'autant plus être respectée dans un Traité que le Parlement n'est pas appelé à voter les dispositions soumises à son assentiment, article par article, et qu'il ne peut dissocier celle d'entre elles qui lui paraît inconstitutionnelle.

Au surplus, l'article 110 de la Constitution réserve au législateur seul l'établissement de l'impôt. On ne peut attribuer ce pouvoir au Ministre des Finances par le biais d'une assimilation à un produit taxable, d'un produit dont la taxation n'était pas prévue par le législateur (article 7, § 1er, de la Convention).

L'article 112, alinéa 2, de la Constitution prévoit que nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi.

.../...

Ce principe constitutionnel s'oppose à ce que pareil pouvoir soit confié au Ministre des Finances par l'article 7, § 3, de la Convention.

A défaut d'une modification de la Convention sur ces deux points, il conviendrait au moins que la loi d'assentiment prévoie expressément que le Ministre des Finances est autorisé à prendre, en la matière, à titre provisoire, des mesures qui seront soumises à la confirmation du législateur. Une autre solution consisterait à recourir au système prévu par l'article 2, § 1er, 3°, de la loi du 20 février 1970 concernant les douanes et les accises.

*

* *

En ce qui concerne l'article 16 de la Convention, celui-ci vise à donner au Ministre des Finances le pouvoir de "donner une spécification détaillée des produits sur lesquels il est perçu un droit d'accise commun".

Pour que cette attribution de pouvoir soit compatible avec les articles 110 et 112 de la Constitution, il faut entendre par "spécification détaillée" la description des produits dans leur acception la plus généralement admise. Il ne pourrait s'agir de réduire ou d'accroître l'assiette de l'impôt, ce qui est une prérogative du législateur.

L'exposé des motifs précise que "certaines lois relatives aux droits d'accise habilitent le Ministre des Finances à spécifier les produits sur lesquels un droit d'accise est perçu".

.../...

Il est exact que l'on trouve pareille attribution de pouvoir à l'article 2 de l'arrêté royal n° 44 du 28 septembre 1939, modifié par la loi du 29 juin 1966, en ce qui concerne les eaux de boissons et limonades, ainsi qu'à l'article 4 des dispositions légales relatives au régime d'accise des huiles minérales, coordonnées le 20 novembre 1963.

Si le législateur entendait conférer au Ministre des Finances le même pouvoir à l'égard d'autres produits soumis aux droits d'accise communs et pour lesquels il n'existe pas une disposition législative de droit interne, semblable à celles qui viennent d'être citées, il conviendrait de compléter le projet de loi d'assentiment par un article 2 ainsi conçu :

"Article 2.-

Sur proposition de la Commission douanière et fiscale prévue par le Traité du 3 février 1958 instituant l'Union économique Benelux, le Ministre des Finances peut donner une spécification détaillée des produits sur lesquels il est perçu un droit d'accise fixé en commun par les trois pays du Benelux".

*

* *

Dans l'article 22, §§ 3 et 4 de la Convention, le terme néerlandais "toewijzing" convient pour qualifier l'attribution aux Pays-Bas ou à l'Union économique belgo-luxembourgeoise des droits d'accise communs, selon les règles déterminées par le Comité de Ministres.

.../...

Dans le texte français du même article, le mot "dévolution" ne convient pas. Appartenant à la matière des successions, où il a un sens bien précis (article 733 du Code civil), ce mot n'a pas d'acception dérivée ou seconde qui permettrait de l'employer dans le langage courant. L'exposé des motifs devrait préciser que le mot "dévolution" a été employé avec le sens du mot "attribution".

De overeenkomst waarvoor de instemming van de Kamers wordt gevraagd, wil in de drie Beneluxlanden een stelsel van gemeenschappelijke accijnzen invoeren ten einde in dezen iedere douanecontrole aan de Belgische grenzen met Nederland en Luxemburg af te schaffen.

De overeenkomst bevat zowel bepalingen van het "self executing" type (cfr. artikelen 1, 4, 5, 6 ... enz. : "wordt een accijns geheven") als bepalingen die de ene of de andere overeenkomstsluitende Staat machtigen bijzondere of afwijkende bepalingen vast te stellen (cfr. artikelen 2, 12, § 2, 20).

*
* *

De overeenkomst verleent bepaalde bevoegdheden aan het Comité van Ministers, een orgaan dat opgericht is door het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, ondertekend te 's-Gravenhage op 3 februari 1958 en goedgekeurd door de wet van 20 juni 1960.

Die opdracht van bevoegdheid is gedekt door het nieuwe artikel 25bis dat op 20 juli 1970 in onze Grondwet is ingevoegd.

De overeenkomst waarvoor instemming wordt gevraagd, kent echter in de artikelen 7 en 16 bepaalde bevoegdheden toe aan de "bevoegde Ministers". Naar aan de Raad van State is medegedeeld, moeten die bepalingen zó worden uitgelegd dat zij in België aan de Minister van Financiën de

.../...

bevoegdheid verlenen om, voor de heffing van de accijns van 600 frank per hectoliter, met gegiste dranken van vruchten andere gegiste dranken gelijk te stellen (artikel 7, § 1), voor dezelfde goederen volledige vrijstelling van accijns te verlenen (artikel 7, § 3) en een nadere omschrijving te geven van de goederen waarvan een gemeenschappelijke accijns wordt geheven (artikel 16).

Artikel 25, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de machten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. Artikel 25bis wijkt van dat beginsel af :

"De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen".

A contrario mag van de uitoefening van de machten niet afgeweken worden in het intern publiekrecht. Die regel moet in een Verdrag des te meer worden geëerbiedigd, daar het Parlement niet artikelsgewijze hoeft te stemmen over de ter instemming voorgelegde bepalingen en daaruit niet die bepalingen mag lichten welke het ongrondwettig acht.

Krachtens artikel 110 van de Grondwet kan bovendien alleen de wetgever belastingen invoeren. Die macht kan niet aan de Minister van Financiën worden opgedragen door met een belastbaar goed gelijk te stellen een goed dat door de wetgever niet belast werd (artikel 7, § 1, van de Overeenkomst).

Artikel 112, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet.

.../...

Dat grondwettelijk beginsel verzet zich ertegen dat door artikel 7, § 3, van de Overeenkomst een zodanige bevoegdheid aan de Minister van Financiën wordt opgedragen.

Wordt de Overeenkomst niet op die twee punten gewijzigd, dan behoort de goedkeuringswet ten minste uitdrukkelijk te bepalen dat de Minister van Financiën ertoe wordt gemachtigd om in dezen,voorlopig, maatregelen te nemen die ter bekrachtiging aan de wetgever zullen worden voorgelegd. Een andere oplossing zou erin bestaan te werken met het systeem bedoeld in artikel 2, § 1, 3° van de wet van 20 februari 1970 inzake douanen en accijnzen.

*

* *

Artikel 16 van de Overeenkomst van zijn kant bedoelt de Minister van Financiën bevoegdheid te verlenen om "een nadere omschrijving te geven van de goederen waarvan een gemeenschappelijke accijns wordt geheven".

Opdat deze opdracht van bevoegdheid overeen kan worden gebracht met de artikelen 110 en 112 van de Grondwet, moet onder "nadere omschrijving" worden verstaan, de beschrijving van de goederen in hun meest gangbare betekenis. Het kan niet gaan om een beperking of verruiming van de belastinggrondslag, waarvoor alleen de wetgever bevoegd is.

De memorie van toelichting verklaart dat "sommige accijnswetten aan de Minister van Financiën de bevoegdheid verlenen om een nadere omschrijving te geven van de goederen waarvan accijns wordt geheven".

.../...

Het is juist dat men een zodanige opdracht van bevoegdheid aantreft in artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 44 van 28 september 1939, gewijzigd bij de wet van 29 juni 1966 inzake drinkwater en limonade, alsook in artikel 4 van de wetsbepalingen betreffende het accijnsregime van minerale olie, gecoördineerd op 20 november 1963.

Mocht het in de bedoeling van de wetgever liggen aan de Minister van Financiën dezelfde bevoegdheid te verlenen voor andere aan de gemeenschappelijke accijnzen onderworpen goederen waarvoor in het interne recht geen wetsbepaling als de evengenoemde voorhanden is, dan zou het ontwerp van goedkeuringswet moeten worden aangevuld met een artikel 2, luidend als volgt :

"Artikel 2.-

Op voorstel van de Commissie voor douane en belastingen bedoeld in het Verdrag van 3 februari 1958 tot instelling van de Benelux-Economische Unie, kan de Minister van Financiën een nadere omschrijving geven van de goederen waarvan een door de drie Beneluxlanden gemeenschappelijk vastgestelde accijns wordt geheven".

*

* *

In artikel 22, §§ 3 en 4, van de Overeenkomst voldoet de Nederlandse term "toewijzing" als benaming voor het toekennen aan Nederland of aan de Belgische-Luxemburgse Economische Unie van de gemeenschappelijke accijnzen overeenkomstig de bepalingen welke door het Comité van Ministers zijn vastgesteld.

.../...

In de Franse tekst van hetzelfde artikel is het woord "dévolution" niet dienstig. Behorend tot het domein van de erfenissen waar dat woord een welbepaalde betekenis heeft (artikel 733 van het Burgerlijk Wetboek), heeft het geen afgeleide of tweede betekenis waardoor het in de omgangstaal zou kunnen worden gebruikt. De memorie van toelichting zou moeten verduidelijken dat het woord "dévolution" gebruikt is in de zin van "attribution".

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, président de chambre,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

G. ARONSTEIN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :

kamervoorzitter,

staatsraden,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H.G. PIQUET, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT,

G. HOLOYE.