



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.719/3
van 10 januari 2023

avis 72.719/3
du 10 janvier 2023

over

sur

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 17 maart 2022 tot uitvoering van het koninklijk besluit van 16 maart 2022 tot uitvoering van artikel 427 van de programmawet van 27 december 2004, houdende diverse wijzigingen betreffende de voorraadaangiftes'

un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 17 mars 2022 portant exécution de l'arrêté royal du 16 mars 2022 portant exécution de l'article 427 de la loi-programme du 27 décembre 2004, portant diverses modifications concernant les déclarations de stock'

Op 9 december 2022 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 wijziging van het ministerieel besluit van 17 maart 2022 tot uitvoering van het koninklijk besluit van 16 maart 2022 tot uitvoering van artikel 427 van de programmawet van 27 december 2004, houdende diverse wijzigingen betreffende de voorraadaangiften’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, 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 10 januari 2023.

*

Le 9 décembre 2022, 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 ‘modifiant l'arrêté ministériel du 17 mars 2022 portant exécution de l'arrêté royal du 16 mars 2022 portant exécution de l'article 427 de la loi-programme du 27 décembre 2004, portant diverses modifications concernant les déclarations de stock’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 3 janvier 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, 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 10 janvier 2023.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de minister van Financiën (hierna: de minister) strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 17 maart 2022 ‘tot uitvoering van het koninklijk besluit van 16 maart 2022 tot uitvoering van artikel 427 van de programmawet van 27 december 2004’, onder meer ter uitvoering van de machtiging waarin wordt voorzien in ontwerp waarbij het koninklijk besluit van 16 maart 2022 ‘tot uitvoering van artikel 427 van de programmawet van 27 december 2004’ wordt gewijzigd (adviesaanvraag 72.718/3).¹

Zo wordt het toepassingsgebied van dat ministerieel besluit nader geregeld (artikel 1 van het ontwerp) en wordt voor de houders van een tankstation die de toelating hebben om het register pomphouder centraal te houden, in de mogelijkheid voorzien om één enkele voorraadaangifte op te maken voor alle betrokken tankstations (artikel 2). Voorts wordt de indiening van de voorraadaangifte (artikelen 3 en 4) en de betaling van de verschuldigde aanvullende bijzondere accijns (artikel 5) geregeld. Ten slotte wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die met de toepassing van het ministerieel besluit van 17 maart 2022 gepaard gaat (artikel 6).

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 7).

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van wat volgt, rechtsgrond in de artikelen 2, § 2, en 4, van het koninklijk besluit van 16 maart 2022. In de eerstvermelde bepaling, zoals die wordt gewijzigd bij het ontwerp waarover de Raad van State op dezelfde datum advies 72.718/3 geeft, wordt de minister gemachtigd om de procedure te bepalen volgens dewelke de verschuldigde aanvullende bijzondere accijns moet worden voldaan. Luidens de tweede bepaling regelt de minister de uitvoeringsmaatregelen in verband met de heffing van de aanvullende bijzondere accijns. Hij kan hierbij voorschrijven dat de bezitters en de geadresseerden van belastbare energieproducten aangifte moeten doen van hun voorraden en, in voorkomend geval, alle nodige inlichtingen en bewijsstukken verstrekken om aan te tonen dat de bedoelde motorbrandstoffen uitsluitend voor hun eigen behoeften worden aangewend.

¹ De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende: “In het verleden werd steeds gebruik gemaakt in identieke situaties van zowel een KB als een MB. Daarom werd dezelfde werkwijze gekozen. Indien de RVS van oordeel is dat de volledige regeling in een KB kan opgenomen worden, dan is dat inderdaad een goede oplossing. Het KB en MB zal dan herwerkt worden tot enkel een KB.”

Die bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 420, § 3, 2°, van de programmawet van 27 december 2004.

3.2. In de ontworpen artikelen 5.1 tot 5.4 van het ministerieel besluit van 17 maart 2022 (artikel 6 van het ontwerp) wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die met de toepassing van dat besluit gepaard gaat.

Hiervoor bieden de voormelde artikelen 2, § 2, en 4 van het koninklijk besluit van 16 maart 2022 geen rechtsgrond. De ontworpen regeling kan immers niet worden beschouwd als een onderdeel van de procedure volgens dewelke de verschuldigde aanvullende bijzondere accijns moet worden voldaan. Vermits een delegatie aan een minister enkel betrekking kan hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden, kan de machtiging aan de minister om de uitvoeringsmaatregelen in verband met de heffing van de aanvullende bijzondere accijns te regelen, niet aldus worden begrepen dat hij de verwerking van persoonsgegevens vermag te regelen. Gelet hierop is het ook niet mogelijk om in het ontwerp waarover de Raad van State op dezelfde dag advies 72.718/3 geeft, een machtiging aan de minister toe te voegen om de verwerking van persoonsgegevens te regelen die gepaard gaat met de toepassing van het ministerieel besluit van 17 maart 2022.

De ontworpen regeling van de verwerking van persoonsgegevens kan ook niet worden overgeheveld naar het koninklijk besluit van 16 maart 2022, aangezien artikel 420, § 3, 2°, van de programmawet van 27 december 2004 hiervoor geen rechtsgrond biedt. Vermits krachtens artikel 22 van de Grondwet voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, geldt dat het formeel legaliteitsbeginsel moet worden nageleefd, moet voor die regeling in een machtiging aan de Koning worden voorzien die voldoende nauwkeurig is en die betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.²

Bijgevolg moet artikel 6 worden weggelaten uit het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp strekt tot wijziging van het ministerieel besluit van 17 maart 2022 ‘tot uitvoering van het koninklijk besluit van 16 maart 2022 tot uitvoering van artikel 427 van de programmawet van 27 december 2004’.

Er bestaan evenwel twee ministeriële besluiten van die datum met een identiek opschrift, een dat betrekking heeft op accijnsverhogingen, het ander op accijnsverlagingen. Weliswaar kan uit de tekst van het te wijzigen ministerieel besluit, worden opgemaakt welk van de twee ministeriële besluiten wordt bedoeld, toch dreigt het bestaan van twee besluiten van dezelfde datum en met hetzelfde opschrift aanleiding te geven tot verwarring en rechtsonzekerheid.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

Hierop gewezen stelde de gemachtigde voor om op de volgende manier duidelijk te maken welk van beide ministeriële besluiten wordt gewijzigd:

“Er kan misschien verwezen worden naar de specifieke referentie uit het Belgisch Staatsblad. Voor het KB betreft het C – 2022/31248 en voor het MB betreft het C – 2022/31250.”

Hiermee kan worden ingestemd, al wordt er goed aan gedaan om tevens het opschrift van beide ministeriële besluiten van 17 maart 2022 te wijzigen teneinde duidelijk te maken dat het ene accijnsverhogingen en het andere accijnsverlagingen betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de aanhef van het ontwerp moet bijkomend worden verwezen naar artikel 420, § 3, 2°, van de programmawet van 27 december 2004 (opmerking 3.1).

Artikel 5

6. In de inleidende zin van artikel 5, 1° en 2°, van het ontwerp moet worden gepreciseerd dat artikel 5, *eerste lid*, van het ministerieel besluit van 17 maart 2022 wordt gevisieerd. De inleidende zin van artikel 5, 2°, van het ontwerp wordt voorts beter als volgt geformuleerd: “In de eerste zin van het eerste lid, die de tweede zin van het eerste lid wordt”. Ten slotte moeten in artikel 5, 3°, van het ontwerp de woorden “laatste zin” worden vervangen door de woorden “tweede lid”.

Artikel 7

7. Luidens artikel 7 ervan treedt het te nemen besluit in werking op de dag volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Gevraagd of er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, bepaald bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, antwoordde de gemachtigde:

“Gelet op het feit dat deze wijziging zo snel als mogelijk moet doorgevoerd worden werd voor deze oplossing gekozen. Het cliquetsysteem is momenteel voorzien tot eind maart 2023, het aangepaste systeem van voorraadaangiftes treedt dus het best zo snel als mogelijk in werking.”

Vermits uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat de ontworpen regeling zal worden toegepast vanaf 1 april 2023, lijkt er nog voldoende tijd voorhanden om het ontwerp ruim voor die datum te nemen en bekend te maken. Bijgevolg lijken er geen redenen te zijn om af te wijken van de gewone regeling voor de inwerkingtreding van besluiten en moet artikel 7 van het ontwerp worden weggelaten teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de ontworpen regeling.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du ministre des Finances (ci-après : le ministre), soumis pour avis, a pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 17 mars 2022 'portant exécution de l'arrêté royal du 16 mars 2022 portant exécution de l'article 427 de la loi-programme du 27 décembre 2004', notamment en exécution de la délégation prévue dans le projet qui modifie l'arrêté royal du 16 mars 2022 'portant exécution de l'article 427 de la loi-programme du 27 décembre 2004' (demande d'avis 72.718/3)¹.

Ainsi, le projet précise le champ d'application de cet arrêté ministériel (article 1^{er} du projet) et donne la possibilité aux exploitants de station-service qui sont autorisés à tenir le registre pompiste de manière centralisée, d'établir une déclaration de stock unique pour toutes les stations-service concernées (article 2). En outre, il règle l'introduction de la déclaration de stock (articles 3 et 4) et le paiement du droit d'accise spécial complémentaire dû (article 5). Enfin, il règle le traitement des données à caractère personnel, lié à l'application de l'arrêté ministériel du 17 mars 2022 (article 6).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le lendemain de sa publication au Moniteur belge (article 7).

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Sous réserve des observations formulées ci-après, le projet trouve un fondement juridique dans les articles 2, § 2, et 4 de l'arrêté royal du 16 mars 2022. La première disposition mentionnée, telle qu'elle est modifiée par le projet sur lequel le Conseil d'État donne à la même date l'avis 72.718/3, habilite le ministre à déterminer la procédure selon laquelle le droit d'accise spécial complémentaire dû doit être payé. Selon la deuxième disposition, le ministre arrête les mesures d'exécution relatives à la perception du droit d'accise spécial complémentaire. À cet effet, il peut prescrire que les détenteurs ou les destinataires de produits énergétiques imposables doivent déclarer leurs stocks et, le cas échéant, fournir toutes informations et pièces probantes démontrant que les carburants concernés sont utilisés pour leurs propres besoins.

¹ Le délégué a déclaré à cet égard ce qui suit : « In het verleden werd steeds gebruik gemaakt in identieke situaties van zowel een KB als een MB. Daarom werd dezelfde werkwijze gekozen. Indien de RVS van oordeel is dat de volledige regeling in een KB kan opgenomen worden, dan is dat inderdaad een goede oplossing. Het KB en MB zal dan herwerkt worden tot enkel een KB ».

Ces dispositions trouvent à leur tour un fondement juridique dans l'article 420, § 3, 2°, de la loi-programme du 27 décembre 2004.

3.2. Les articles 5.1 à 5.4, en projet, de l'arrêté ministériel du 17 mars 2022 (article 6 du projet) règlent le traitement de données à caractère personnel, lié à l'application de cet arrêté.

Les articles 2, § 2, et 4, précités de l'arrêté royal du 16 mars 2022 ne procurent pas de fondement juridique à cet égard. En effet, le dispositif en projet ne peut pas être considéré comme une partie de la procédure suivant laquelle le droit d'accise spécial complémentaire dû doit être payé. Étant donné qu'une délégation à un ministre peut uniquement porter sur des questions d'ordre accessoire ou de détail, l'habilitation permettant au ministre de régler les mesures d'exécution relatives à la perception du droit d'accise spécial complémentaire ne peut pas être comprise en ce sens que le ministre est autorisé à régler le traitement de données à caractère personnel. En conséquence, il n'est pas non plus possible d'insérer dans le projet sur lequel le Conseil d'État donne le même jour l'avis 72.718/3, une délégation au ministre pour régler le traitement de données à caractère personnel, lié à l'application de l'arrêté ministériel du 17 mars 2022.

Le dispositif en projet relatif au traitement de données à caractère personnel ne peut davantage être transféré dans l'arrêté royal du 16 mars 2022, dès lors que l'article 420, § 3, 2°, de la loi-programme du 27 décembre 2004 ne procure pas de fondement juridique à cet égard. Puisque l'article 22 de la Constitution soumet tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, au respect du principe de légalité formelle, il faut prévoir pour ce dispositif une habilitation au Roi suffisamment précise et portant sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ².

Par conséquent, il faut omettre l'article 6 du projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le projet vise à modifier l'arrêté ministériel du 17 mars 2022 'portant exécution de l'arrêté royal du 16 mars 2022 portant exécution de l'article 427 de la loi-programme du 27 décembre 2004'.

Il existe toutefois deux arrêtés ministériels portant la même date et le même intitulé : l'un concerne les augmentations du droit d'accise, l'autre les réductions du droit d'accise. S'il est certes possible de déterminer sur la base du texte de l'arrêté ministériel à modifier lequel des deux arrêtés ministériels est visé, l'existence de deux arrêtés de même date et portant le même intitulé risque d'être source de confusion et d'insécurité juridique.

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

Interrogé sur ce point, le délégué a suggéré de préciser de la manière suivante lequel des deux arrêtés ministériels est modifié :

« Er kan misschien verwezen worden naar de specifieke referentie uit het Belgisch Staatsblad. Voor het KB betreft het C - 2022/31248 en voor het MB betreft het C - 2022/31250 ».

Cette suggestion peut être retenue, même si l'on serait bien avisé de modifier également l'intitulé des deux arrêtés ministériels du 17 mars 2022 pour y préciser que l'un porte sur les augmentations du droit d'accise et l'autre sur les réductions du droit d'accise.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule du projet doit en outre viser l'article 420, § 3, 2°, de la loi-programme du 27 décembre 2004 (observation 3.1).

Article 5

6. Dans la phrase liminaire de l'article 5, 1° et 2°, du projet, il faut préciser qu'il est question de l'article 5, *alinéa 1^{er}*, de l'arrêté ministériel du 17 mars 2022. Par ailleurs, il est préférable de formuler la phrase liminaire de l'article 5, 2°, du projet comme suit : « Dans la première phrase de l'alinéa 1^{er}, qui devient la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}, ». Enfin, à l'article 5, 3°, du projet, on remplacera les mots « la dernière phrase est remplacée » par les mots « l'alinéa 2 est remplacé »

Article 7

7. Selon son article 7, l'arrêté envisagé entre en vigueur le lendemain de sa publication au Moniteur belge.

À la question de savoir si une raison spécifique justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', le délégué a donné la réponse suivante :

« Gelet op het feit dat deze wijziging zo snel als mogelijk moet doorgevoerd worden werd voor deze oplossing gekozen. Het cliquetsysteem is momenteel voorzien tot eind maart 2023, het aangepaste systeem van voorraadaangiften treedt dus het best zo snel als mogelijk in werking ».

Dès lors qu'il peut se déduire de la réponse du délégué que le dispositif en projet sera appliqué à partir du 1^{er} avril 2023, il semble qu'il reste encore suffisamment de temps pour adopter le projet et le publier bien avant cette date. Par conséquent, il ne semble pas y avoir lieu de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés et l'article 7 du projet devra être omis afin de permettre à chacun de disposer d'un délai raisonnable pour prendre connaissance du dispositif en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE