

Numéros du rôle : 3112 et 3142
Arrêt n° 143/2005 du 21 septembre 2005

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 11 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée par l'arrêté royal du 18 juillet 1977, et l'article 43 de la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, posées par les Tribunaux correctionnels de Turnhout et de Termonde.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

a. Par jugement du 18 octobre 2004 en cause du ministère public et du ministre des Finances contre M. De Schutter et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 2 novembre 2004, le Tribunal correctionnel de Turnhout a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 11, §§ 1er et 2, de la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977 (modifié par l'article 2 de la loi du 30 novembre 1979 et par l'article 75 de la loi du 22 décembre 1989) et/ou l'article 43 de la loi du 10 juin 1997 ' relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise ' violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 170 et 172 de la Constitution, et sont-ils, dès lors, constitutifs d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'en vertu de l'article 11, § 1er, précité, le Roi est habilité à prendre certaines mesures en matière de douanes et accises, lesquelles font apparaître une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, la catégorie des contribuables qui bénéficient de la garantie constitutionnelle que les impôts et les éventuelles exemptions ou modérations d'impôt sont établis par une assemblée délibérante démocratiquement élue et, d'autre part, la catégorie des contribuables en matière de douanes et accises qui est privée de cette garantie constitutionnelle, en ce que l'arrêté royal du 29 décembre 1992 ' relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise ' pris par le Roi en vertu de l'habilitation précitée a manifestement été confirmé tardivement par l'article 43 précité et en méconnaissance des dispositions de l'article 11, § 2, précité et/ou en ce que l'arrêté royal du 29 décembre 1992 ' relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise ' pris par le Roi en vertu de l'habilitation précitée établit à partir du 1er janvier 1993 un nouveau régime général d'imposition en matière d'accises qui ne peut aucunement être considéré comme la transposition en droit interne d'un certain nombre de prescriptions techniques d'une directive C.E. et qui ne peut davantage être considéré comme la transposition en droit interne de dispositions d'une directive C.E. en vertu de laquelle le Roi serait dans une large mesure lié par le contenu desdites dispositions, à transposer, de la directive C.E. en question ? ».

Le 23 novembre 2004, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

A. Fiyaz, faisant élection de domicile à 1150 Bruxelles, avenue de Tervueren 2770, a introduit un mémoire justificatif.

Par ordonnance du 15 décembre 2004, la Cour a décidé de poursuivre l'examen de l'affaire suivant la procédure ordinaire.

b. Par jugement du 18 octobre 2004 en cause du ministère public et du ministre des Finances contre L. Enderli et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 24 novembre 2004, le Tribunal correctionnel de Termonde a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 11, §§ 1er et 2, de la loi générale sur les douanes et accises (modifié par l'article 2 de la loi du 30 novembre 1979 et par l'article 75 de la loi du 22 décembre 1989) et/ou l'article 43 de la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 170 et 172 de la Constitution, et sont-ils, dès lors, constitutifs d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'en vertu de l'article 11, § 1er, précité, le Roi est habilité à prendre certaines mesures en matière de douanes et accises, lesquelles font apparaître une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, la catégorie des contribuables qui bénéficient de la garantie constitutionnelle que les impôts et les éventuelles exemptions ou modérations d'impôt sont établis par une assemblée délibérante démocratiquement élue et, d'autre part, la catégorie des contribuables en matière de douanes et accises qui est privée de cette garantie constitutionnelle, en ce que l'arrêté royal du 29 décembre 1992 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise pris par le Roi en vertu de l'habilitation précitée a manifestement été confirmé tardivement par l'article 43 précité et en méconnaissance des dispositions de l'article 11, § 2, précité et/ou en ce que l'arrêté royal du 29 décembre 1992 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise pris par le Roi en vertu de l'habilitation précitée semble établir à partir du 1er janvier 1993 un nouveau régime général d'imposition en matière d'accises qui ne peut être considéré comme la transposition en droit interne d'un certain nombre de prescriptions techniques d'une directive C.E. ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3112 et 3142 du rôle de la Cour, ont été jointes.

A. Fiyaz, R. Van Acker, demeurant à 9100 Saint-Nicolas, Parklaan 54B/1, et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire; R. Van Acker a aussi introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 22 juin 2005 :

- ont comparu :

. Me C. Barbier *loco* Me R. Tournicourt, avocats au barreau de Bruxelles, pour A. Fiyaz et *loco* Me E. Gevers, avocat au barreau d'Anvers, pour R. Van Acker;

. Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Van Der Straten, avocat au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans les deux affaires, plusieurs personnes doivent comparaître devant les juges *a quo* du fait d'infractions à la législation en matière de douanes et accises.

Dans l'affaire n° 3112, une des parties citées à comparaître devant le juge *a quo* estime, par référence à l'arrêt n° 60/2002, que l'arrêté royal du 29 décembre 1992 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise – confirmé tardivement par l'article 43 de la loi précitée du 10 juin 1997 – « ne portait pas sur un certain nombre de prescriptions de nature purement technique et [que], en l'espèce, l'autorité compétente n'était pas liée dans une large mesure », de sorte que la « situation actuelle peut être considérée comme différente de celle qui a fait l'objet de l'appréciation à laquelle a donné lieu l'arrêt [n° 60/2002] et [que], vu les considérations formulées [...] dans l'arrêt précité s'agissant de l'article 11, §§ 1er et 2, de la L.G.D.A., il semble opportun de soumettre [la question préjudicielle proposée] à la Cour d'arbitrage ». Le juge *a quo* pose ensuite la question préjudicielle susmentionnée.

Dans l'affaire n° 3142, une des parties citées ainsi que la partie poursuivante font aussi référence à l'arrêt n° 60/2002, mais elles en tirent des arguments divergents.

Le juge *a quo* considère que, dans l'arrêt précité, la Cour semble fonder le constat de non-violation sur la circonstance que la confirmation tardive ne portait que sur la transposition d'une série de prescriptions techniques contenues dans des directives européennes. Il pourrait se déduire de cette motivation, comme le fait une des parties citées, que si le Roi ne se limitait pas à une simple transposition de prescriptions techniques mais fixait au contraire des éléments essentiels de la perception, leur confirmation tardive par une loi pourrait bel et bien violer le principe d'égalité et de non-discrimination.

La directive 92/12/CEE, transposée en droit interne par l'arrêté royal précité du 29 décembre 1992, indique, selon le juge *a quo*, les produits qui sont soumis à accise dans le cadre du droit communautaire européen, précise à quel moment intervient le fait imposable et fixe le moment auquel l'accise devient exigible, de sorte que cette directive semble aussi fixer plusieurs éléments essentiels de la perception.

Le juge *a quo* renvoie encore à la jurisprudence de la Cour selon laquelle nul ne peut être soumis à un impôt ou en être exonéré si la décision n'en a pas été prise par une assemblée délibérante démocratiquement élue, et pose ensuite la question préjudicielle reproduite ci-avant.

III. *En droit*

- A -

Position des parties défenderesses dans les instances principales

A.1. A. Fiyaz (affaire n° 3112) et R. Van Acker (affaire n° 3142) font valoir que la confirmation tardive par l'article 43 litigieux de la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise discrimine certains redevables de l'accise.

A.2. Ces parties font référence à la jurisprudence de la Cour selon laquelle toute délégation donnée au Roi par le législateur, portant sur la fixation (d'un) des éléments essentiels de l'impôt est en principe contraire aux articles 170 et 172 de la Constitution et viole en outre les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon cette jurisprudence, l'on peut toutefois faire une exception lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité de déterminer lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général, pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette habilitation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation.

A.3. Selon ces parties, il se déduit de l'arrêt n° 60/2002 que l'habilitation prévue par l'article 11 litigieux de la loi générale sur les douanes et accises (ci-après : L.G.D.A.) satisfait à ces conditions pour établir une exception au principe précité. Il s'ensuit que les arrêtés que le Roi a pris en vertu de l'habilitation que Lui a conférée l'article 11, § 1er, de la L.G.D.A. et dans lesquels des éléments essentiels de la perception relative aux douanes et accises sont déterminés, ne violent pas le principe d'égalité et de non-discrimination, à condition que ces arrêtés soient examinés par le législateur dans le délai prévu par l'article 11, § 2, de la L.G.D.A., soit au début de l'année suivante. Ces parties soulignent qu'en vertu de cette disposition, l'arrêt royal précité du 29 décembre 1992 ainsi que les autres arrêtés qui ont été pris sur la base de cette même disposition au cours de l'année 1992 devaient faire l'objet d'un projet de loi de confirmation, lequel devait être déposé auprès des Chambres législatives au début de l'année 1993. Le projet de loi de confirmation en question n'a toutefois été déposé auprès des Chambres législatives que le 22 novembre 1996, soit presque quatre ans après l'expiration du délai fixé à l'article 11, § 2, de la L.G.D.A. L'arrêt royal précité du 29 décembre 1992 n'a donc pas été examiné dans un délai relativement court, comme prévu par l'article 11, § 2, de la L.G.D.A. Ces parties estiment par conséquent que la confirmation tardive de l'arrêt royal précité du 29 décembre 1992 par l'article 43 de la loi du 10 juin 1997 ne peut être justifiée par l'exception précisée ci-avant.

A.4. Selon ces parties, l'arrêt n° 60/2002 fait cependant apparaître qu'une telle confirmation tardive serait, en l'espèce, encore justifiée si le Roi s'était limité à transposer en droit interne une série de prescriptions techniques d'une directive européenne en étant dans une large mesure lié – comme cela aurait par ailleurs également été le cas pour le législateur lui-même – par le contenu des dispositions de la directive européenne en question qui devaient être transposées. Ces parties font valoir que les critères cumulatifs évoqués dans l'arrêt n° 60/2002 ne peuvent en aucun cas être appliqués *mutatis mutandis* aux questions préjudicielles actuellement soumises à la Cour, et ce, pour les raisons qui suivent.

Elles font d'abord valoir que la directive 92/12/CEE, qui a été transposée en droit interne par l'arrêt royal précité du 29 décembre 1992, ne porte certainement pas sur des prescriptions purement techniques, mais fixe une série d'éléments essentiels de la perception. En effet, cette directive définit les produits qui sont soumis à accise dans le cadre du droit communautaire (article 3, paragraphe 1), précise à quel moment intervient le fait imposable (article 5, paragraphe 1) et à partir de quand l'accise est exigible (article 6, paragraphe 1). Cette directive détermine également dans quel Etat l'accise doit être perçue (article 7, paragraphe 1, et articles 8 et 9) et, dans quelques cas, la personne qui est redevable de l'accise (article 7, paragraphe 2, *juncto* le paragraphe 3, article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, et article 20, paragraphe 1). Les parties renvoient à ce sujet aux conclusions de l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes du 9 novembre 2000 dans l'affaire C-325/99. Selon ces parties, il est incontestable que la détermination du fait imposable, la fixation du moment où l'accise est due et la désignation de certains redevables de l'accise ne sont pas des prescriptions techniques, mais constituent au contraire des éléments essentiels de la perception, qu'il n'appartient en principe pas au Roi de régler.

Ensuite, ces parties font valoir qu'en transposant en droit interne la directive 92/12/CEE, le Roi n'était pas non plus lié dans une large mesure par le contenu des dispositions à transposer, pas plus qu'il ne saurait être soutenu que si le législateur avait procédé à cette transposition *in illo tempore*, la réglementation aurait nécessairement été identique. Par référence à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, ces parties affirment que les directives concernant la structure et les taux des droits d'accise n'ont donné lieu qu'à une harmonisation partielle et que de telles directives se limitent en réalité à classer les produits en fonction de critères objectifs, à définir les conditions d'exigibilité de l'accise, à régler la circulation des produits soumis à accise et à déterminer la base d'imposition ainsi que les taux minimaux (C.J.C.E., 24 février 2000, affaire C-434/97). Selon elles, cette harmonisation partielle ressortirait notamment de l'article 6,

paragraphe 2, de la directive 92/12/CEE, en vertu duquel les Etats membres sont explicitement responsables pour la détermination du mode d'imposition et de perception. Selon elles, l'arrêt du 5 avril 2001 de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire C-325/99 le confirme. Ces parties concluent que dans le cadre de la transposition en droit interne, le Roi n'était nullement lié dans une large mesure par le contenu des dispositions de la directive 92/12/CEE.

Enfin, ces parties considèrent que la circonstance que le Roi, lors de cette transposition, a choisi de ne pas désigner de catégories supplémentaires de redevables de l'accise, est imputable à Sa propre appréciation. Selon elles, il n'est cependant absolument pas démontré qu'une assemblée délibérante démocratiquement élue aurait, *in illo tempore*, fait un même choix politique. Elles soulignent que l'actuel législateur, en adoptant les articles 314 et 318 de la loi-programme du 22 décembre 2003, a fait un autre choix politique que le Roi lorsqu'il prit l'arrêté royal du 29 décembre 1992. A leur estime, cela prouve que le législateur aurait bel et bien pu opérer un autre choix politique en 1993 et que le législateur – tout comme le Roi – n'était nullement lié dans une large mesure par le contenu des dispositions de la directive 92/12/CEE à transposer.

Elles concluent que la confirmation tardive de l'arrêté royal précité du 29 décembre 1992 par l'article 43 litigieux de la loi du 10 juin 1997 ne peut se justifier sur la base des critères qui ont été définis dans l'arrêt n° 60/2002. Au contraire, il convient à leur estime de déduire de ces critères que les actuelles questions préjudicielles appellent une réponse affirmative, étant donné que les critères que la Cour a invoqués dans cet arrêt pour aboutir à une réponse négative ne sont pas rencontrés dans cette affaire-ci.

A.5. Dans son mémoire en réponse, R. Van Acker (affaire n° 3142) estime que le Conseil des ministres ne retient nullement les critères que la Cour a utilisés dans son arrêt n° 60/2002 et qu'il ne tente pas de répondre aux arguments y afférents qui ont été exposés dans les mémoires des parties dans les instances principales.

R. Van Acker fait encore référence à la transposition de la directive 92/12/CEE en droit néerlandais et en droit allemand, qui fait apparaître selon lui que, dans ces pays, cette transposition va plus loin qu'une reprise pour ainsi dire littérale des dispositions de cette directive. Selon lui, il en résulte que cette directive ne porte pas sur des prescriptions purement techniques et que le contenu des dispositions à transposer n'implique pas que l'on soit dans une large mesure lié par elles.

Position du Conseil des ministres

A.6. Le Conseil des ministres estime que l'arrêté royal du 29 décembre 1992 entendait transposer en droit interne des normes de droit européen contenues dans la directive 92/12/CEE.

Il se réfère aux considérants de l'arrêt n° 60/2002 et dit ne pas apercevoir quelles circonstances concrètes pourraient être de nature à donner aux actuelles questions préjudicielles une réponse qui diffère de celle donnée dans l'arrêt précité.

A.7. S'il est soutenu que l'arrêté royal précité du 29 décembre 1992 fait plus que transposer en droit interne la directive 92/12/CEE, il convient d'indiquer, selon le Conseil des ministres, quel article de cet arrêté royal contient une disposition essentielle qui ne figure pas dans cette directive ou qui n'en découle pas directement. Les articles en question de l'arrêté royal du 29 décembre 1992 devraient alors être examinés quant à leur compatibilité avec les articles 10 et 11, lus en combinaison avec les articles 170 et 172, de la Constitution.

A.8. Le Conseil des ministres n'aperçoit pas en quoi les garanties inscrites aux articles 170, § 1er, et 172 de la Constitution seraient méconnues par les dispositions litigieuses. Il rappelle que l'arrêté royal du 29 décembre 1992 était indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. En confirmant cet arrêté royal, le législateur a, selon le Conseil des ministres, nécessairement considéré que cet arrêté n'excédait pas les limites de l'habilitation conférée au Roi.

- B -

B.1. La Cour est interrogée au sujet de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 170 et 172, de l'article 11 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée par l'arrêté royal du 18 juillet 1977 (ci-après : L.G.D.A.), et de l'article 43 de la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise.

B.2. Les dispositions litigieuses énoncent :

- L'article 11 de la L.G.D.A. :

« § 1er. Sans préjudice des règlements et des décisions de caractère général du Conseil ou de la Commission des Communautés européennes pris en matière de douane, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes mesures en matière de douane et d'accise, propres à assurer la bonne exécution d'actes, décisions, recommandations ou arrangements internationaux, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales.

§ 2. L'ensemble des arrêtés pris au cours d'une année par application du § 1er, fait l'objet d'un projet de loi de confirmation dont les Chambres législatives sont saisies au début de l'année suivante ».

- L'article 43 de la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise :

« L'arrêté royal du 29 décembre 1992 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, modifié par l'arrêté royal du 29 décembre 1992 et par l'arrêté royal du 30 juin 1995, est confirmé pour la période pendant laquelle il a été en vigueur ».

B.3.1. Il se déduit des articles 170, § 1er, et 172, alinéa 2, de la Constitution qu'aucun impôt ne peut être levé et qu'aucune exemption d'impôt ne peut être accordée sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables, exprimé par leurs représentants. Il s'ensuit que la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi et que toute délégation qui porte sur la détermination de l'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

Le manquement à ces dispositions est, en outre, constitutif d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il implique en effet une différence de traitement injustifiable entre deux catégories de contribuables : ceux qui bénéficient de la garantie que nul ne peut être soumis à un impôt si celui-ci n'a pas été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue et ceux qui sont privés de cette garantie constitutionnelle.

B.3.2. Toutefois, lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général, il peut être admis qu'il habilite le Roi à le faire, pour autant qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette délégation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation.

Quant à l'article 11 de la L.G.D.A.

B.4.1. Le pouvoir que l'article 11, § 1er, de la L.G.D.A. confère au Roi de « prendre toutes mesures en matières de douanes et d'accise, propres à assurer la bonne exécution d'actes, décisions, recommandations ou arrangements internationaux, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales », fait naître une différence de traitement entre la catégorie des redevables qui bénéficient de la garantie constitutionnelle précitée et celle des redevables de douanes et accises, qui se voient privés de cette garantie. Cette différence de traitement n'est en principe pas justifiable.

B.4.2. L'article 11, § 2, de la L.G.D.A. a toutefois prévu que les arrêtés ainsi pris par le Roi devaient faire l'objet d'une loi de confirmation. Selon cette disposition législative, l'ensemble des arrêtés pris au cours d'une année fait l'objet d'un projet de loi de confirmation dont les Chambres législatives sont saisies au début de l'année suivante.

B.4.3. Dès lors que l'habilitation contenue dans l'article 11 de la L.G.D.A. satisfait aux conditions exposées au B.3.2, cette disposition est compatible avec les articles 170, § 1er, et 172, lus en combinaison ou non avec les articles 10 et 11, de la Constitution.

B.5. En tant qu'elles portent sur l'article 11 de la L.G.D.A., les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Quant à l'article 43 de la loi du 10 juin 1997

B.6. L'article 43 de la loi du 10 juin 1997 confirme l'arrêté royal du 29 décembre 1992 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise.

L'arrêté royal précité du 29 décembre 1992, pris sur la base de l'habilitation conférée au Roi par l'article 11, § 1er, de la L.G.D.A. et entré en vigueur au 1er janvier 1993, visait à transposer en temps utile dans le droit interne la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise. En vertu de l'article 31, paragraphe 1, première phrase, de cette directive, les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive au 1er janvier 1993.

Les travaux préparatoires de la loi du 10 juin 1997 mentionnent à ce sujet :

« Dans le contexte de l'abolition des frontières fiscales inhérente à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur du 1er janvier 1993, lequel implique la libre circulation des marchandises dans le trafic intracommunautaire, la directive 92/12/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 février 1992 [...] traite de l'harmonisation des règles régissant le régime général, la détention, la circulation et les contrôles des produits soumis à accise au niveau communautaire [...].

Aux fins d'optimiser le plein effet des dispositions susvisées dès leur entrée en vigueur, l'article 1er de la directive 92/108/CEE du Conseil du 14 décembre 1992 [...] a modifié la directive 92/12 précitée.

Les Etats membres de la CEE devaient se conformer à ces deux premières directives au plus tard le 31 décembre 1992. Aussi, furent-elles transposées dans le droit interne par l'arrêté

royal du 29 décembre 1992 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise et par l'arrêté royal du 29 décembre 1992 concernant les accises [...] » (*Doc. parl.* Chambre, 1996-1997, n° 781/1, pp. 1-2; voir également : avis du Conseil d'Etat, *ibid.*, p. 36).

B.7. En vertu de l'article 11, § 2, de la L.G.D.A., l'arrêté royal du 29 décembre 1992 devait faire l'objet d'un projet de loi de confirmation qui devait être introduit auprès des Chambres législatives « au début de l'année suivante », en l'espèce, début 1993.

Le projet de loi de confirmation de l'arrêté royal du 29 décembre 1992 n'a été déposé que le 22 novembre 1996 (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 781/1), soit plus de trois ans après la date prévue par l'article 11, § 2, de la L.G.D.A. Cet arrêté royal fut ensuite confirmé, avec effet au 11 août 1997 - plus de quatre ans après son entrée en vigueur –, par l'article 43 de la loi du 10 juin 1997 « pour la période pendant laquelle il a été en vigueur ».

B.8.1. Les questions préjudicielles portent en réalité sur la confirmation tardive de l'arrêté royal du 29 décembre 1992 par l'article 43 de la loi du 10 juin 1997, de sorte que l'examen, par les Chambres législatives, de l'arrêté royal du 29 décembre 1992, pris en vertu de l'article 11, § 1er, de la L.G.D.A., n'a pas eu lieu dans le délai relativement court fixé par l'article 11, § 2, de la L.G.D.A.

B.8.2. Dans l'arrêt n° 60/2002, la Cour s'est prononcée comme suit au sujet d'un problème analogue :

« Compte tenu en particulier du fait que le Roi S'est borné à transposer dans le droit interne un certain nombre de prescriptions techniques de directives C.E., en étant dans une large mesure lié - comme cela aurait du reste aussi été le cas pour le législateur lui-même - par le contenu des dispositions des directives en cause qui devaient être transposées, une telle confirmation tardive ne constitue pas en l'espèce une violation du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination ».

B.9. La formulation des questions préjudicielles fait cependant apparaître que les considérations de l'arrêt n° 60/2002 ne pourraient s'appliquer à l'affaire présentement soumise à la Cour, parce que, d'une part, la directive 92/12/CEE, qui a été transposée en droit interne par l'arrêté royal du 29 décembre 1992, n'aurait pas pour objet des prescriptions

purement techniques, mais fixerait plusieurs éléments essentiels d'une perception et que, d'autre part, en vue de la transposition en droit interne de la directive 92/12/CEE, le Roi ne serait pas lié dans une large mesure par le contenu des dispositions à transposer de cette directive.

B.10.1. La directive 92/12/CEE indique les produits qui, dans le cadre du droit communautaire, sont soumis à accise (article 3, paragraphe 1), précise à quel moment intervient le fait imposable (article 5, paragraphe 1) et à partir de quand l'accise est exigible (article 6, paragraphe 1). Elle dit également dans quel Etat membre l'accise doit être perçue (article 7, paragraphe 1, et articles 8 et 9) et, pour certains cas, quelle personne doit la payer (article 7, paragraphe 2 *juncto* le paragraphe 3, article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, et article 20, paragraphe 1).

Ces dispositions contiennent donc plusieurs éléments essentiels de la perception – en l'espèce de l'accise – qui vont au-delà de la fixation de prescriptions techniques. Il s'ensuit que le Roi, lors de la transposition de cette directive en droit interne par l'arrêté royal du 29 décembre 1992, n'a pas transposé des prescriptions purement techniques.

B.10.2. La directive 92/12/CEE relative aux accises ne constitue qu'une harmonisation partielle. En effet, cette directive se limite essentiellement à classer les produits sur la base de critères objectifs – compte tenu notamment des procédés de production appliqués -, à définir les conditions d'exigibilité de l'accise, à organiser un régime de circulation des produits assujettis à l'accise, à déterminer la base d'imposition des accises et à fixer les taux minimaux.

Sans se prononcer sur la question de savoir s'il peut se déduire d'une telle harmonisation partielle que le Roi, lors de la transposition en droit interne de la directive précitée relative aux accises, était dans une large mesure lié par le contenu des dispositions de cette directive à transposer, la Cour constate, en l'espèce, qu'une comparaison du contenu des dispositions de l'arrêté royal du 29 décembre 1992 avec celles de la directive 92/12/CEE relative aux accises fait apparaître que le Roi s'est contenté de reprendre pour ainsi dire littéralement ces normes européennes. La circonstance que l'actuel législateur a adopté la loi-programme du 22 décembre 2003, qui dénote un autre choix politique, n'y change rien.

B.10.3. L'arrêté royal du 29 décembre 1992 relatif au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise a été publié au *Moniteur belge* du 31 décembre 1992.

Si l'on peut regretter que la confirmation de cet arrêté par l'article 43 de la loi du 10 juin 1997 soit tardive, il ne s'agissait pas, en l'espèce, d'introduire un élément imprévisible en matière d'accises, dès lors qu'à partir du 31 décembre 1992, les justiciables connaissaient la réglementation en question.

B.10.4. De surcroît, l'arrêté royal du 29 décembre 1992 a été confirmé, de sorte que le législateur doit être réputé s'être approprié les dispositions de cet arrêté royal à partir du 1^{er} janvier 1993, date d'entrée en vigueur dudit arrêté royal (article 31 de cet arrêté).

B.10.5. Compte tenu de tous ces éléments spécifiques, et en particulier de la reprise presque textuelle d'une directive contraignante contenant elle-même plusieurs éléments essentiels d'un impôt, la confirmation tardive ne peut être considérée comme portant une atteinte injustifiée aux garanties inscrites aux articles 170, § 1^{er}, et 172, lus en combinaison ou non avec les articles 10 et 11, de la Constitution.

B.11. En tant qu'elles portent sur l'article 43 de la loi du 10 juin 1997, les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 11 de la loi générale relative aux douanes et accises, coordonnée par l'arrêté royal du 18 juillet 1977, et l'article 43 de la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise ne violent pas les articles 170, § 1er, et 172, lus en combinaison ou non avec les articles 10 et 11, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 septembre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts