03 -

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 8 novembre 1980, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux douanes et accises", a donné le 28 avril 1981 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 8e november 1980 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "inzake douane en accijnzen", heeft de 28e april 1981 het volgend advies gegeven :

INTITULE.

Le projet ne comporte que des dispositions modifiant la loi générale sur les douanes et accises.

Il convient, dès lors, de lui donner l'intitulé suivant :

"Arrêté royal modifiant la loi générale sur les douanes et accises".

PREAMBULE.

A l'alinéa ler, il convient de viser avec les modifications qu'ils ont subies les articles que le projet modifie.

Le texte suivant est proposé :

"Vu la loi générale sur les douanes et accises, notamment les articles ler à 3, l'article 4, modifié par la loi du 6 juillet 1978, l'article 11, modifié par la loi du 30 novembre 1979, l'article 18, modifié par la loi du 20 février 1978, et les articles 258 et 306 ;".

DISPOSITIF.

Article ler.

Il convient d'écrire :

.../...

"L'intitulé du chapitre ler de la loi générale sur les douanes et accises est remplacé par l'intitulé suivant : ...".

Article 2.

Dans la phrase liminaire du texte français, il faut écrire : "les articles ler à 4".

Article ler en projet.

I. Les modifications apportées à la loi générale par voie d'arrêté royal ne sont conformes à l'habilitation légale que si elles sont "propres à assurer la bonne exécution d'actes, décisions, recommandations ou arrangements internationaux" (article 11, § ler, 3°, de la loi générale), en l'occurrence des directives du Conseil des communautés européennes du 25 juin 1979 et du 24 juillet 1979.

Le Roi ne peut donc, à l'article ler, 2°, en projet, modifier la définition légale de l' "agent" figurant à l'article 4 de la loi générale.

Il y a donc lieu d'écrire :

"2° agents : les agents des douanes et accises, sauf lorsqu'il s'agit des agents spécialement désignés par les articles 186 et 209".

II. Le 4° s'inspire de l'article ler, 2, b), de la directive du 25 juin 1979, mais ne mentionne pas expressément les prélèvements agricoles. Selon le rapport au Roi, l'objet

.../...

du projet est d'incorporer les dispositions de cette directive dans la loi générale. Il conviendrait, dès lors, que les prélèvements agricoles soient mentionnés expressément.

III. Le 5° qui a trait aux droits d'accise n'entre pas dans l'habilitation donnée au Roi et doit être omis. Il en va de même au 12° des mots "visés au 5°".

IV. Suivant l'article 9, 2.,a),de la directive du 25 juin 1979 :

"2. En outre,

a) la dette douanière à l'importation s'éteint :
-lorsque, avant qu'il ait été donné mainlevée de la marchandise, la déclaration de mise en libre pratique est, pour une cause admise par la réglementation en vigueur, annulée ou invalidée par les autorités compétentes, ou lorsque ces dernières autorisent le déclarant à retirer une telle déclaration et à la remplacer par une déclaration pour un autre régime douanier,

-lorsque, avant qu'il ait été donné mainlevée, la marchandise déclarée pour la libre pratique est détruite sur l'ordre ou avec l'autorisation des autorités compétentes ou abandonnée au Trésor public avec l'accord desdites autorités,

-lorsque l'intéressé apporte la preuve, à la satisfaction des autorités compétentes, que la marchandise déclarée pour la libre pratique a été détruite ou irrémédiablement perdue, avant qu'il en ait été donné mainlevée, pour une cause dépendant de la nature même de

cette marchandise ou par suite d'un cas fortuit ou de force majeure,

-lorsque l'intéressé apporte la preuve, à la satisfaction des autorités compétentes, que le fait ayant provoqué l'inexécution d'une des obligations qu'entraînent pour une marchandise passible de droits à l'importation son séjour en dépôt provisoire ou l'utilisation du régime douanier sous lequel elle a été placée consiste :

-soit dans l'exportation de la marchandise concernée hors du territoire douanier de la Communauté ou son introduction dans une zone franche,

-soit dans l'expédition de la marchandise concernée dans un autre Etat membre où elle a été traitée conformément à sa situation juridique;".

Il ressort de cette disposition que, dans la pensée des auteurs de la directive, la situation de la marchandise durant la période qui sépare le dépôt d'une déclaration de mise en libre pratique et le moment où la mainlevée est donnée, constitue un régime douanier, en quelque sorte par assimilation.

Il s'indiquerait, par conséquent, que ce régime douanier soit compris parmi ceux qu'énumère le 8°.

Le texte suivant est proposé :

"f) une marchandise déclarée pour la libre pratique mais pour laquelle il n'a pas encore été donné mainlevée".

+

Pour garder l'uniformité de présentation de la loi générale, il se recommanderait de diviser le chapitre Ier en sections dont les intitulés correspondraient aux intertitres qui figurent avant certaines dispositions du projet.

+

Article 2 en projet.

Au paragraphe 1er, 1° et 2°, il convient de maintenir, dans un but de clarté, les mots "dans le territoire douanier de la Communauté" qui figurent à l'article 2 de la directive. La même observation vaut pour l'article 3, 2°, en projet.

+

Au 3°, il serait préférable d'écrire : " ... un régime douanier autre que le régime de la zone franche".

+

Le début du 4° serait plus correctement rédigé comme suit :

"L'inexécution par la personne responsable d'une marchandise passible de droits d'une des obligations qu'entraîne le séjour de cette marchandise en dépôt provisoire ou l'utilisation du régime douanier sous lequel elle a été placée ... (la suite comme au projet)".

+

.../...

Au 5°, l'expression "dans les délais fixés" ne concerne pas la finale "son utilisation à des fins autres que celles prévues". Le texte néerlandais, bien qu'il soit emprunté à la directive, est équivoque.

Dans le texte français, il faut écrire : "celles qui sont prévues".

Article 4 en projet.

Il conviendrait de rétablir en tête de cet article les mots "Par dérogation à l'article 2" qui figurent dans la directive et sont une aide pour la lecture rapide.

Article 4quater en projet.

I. Au paragraphe 2, a, les mots "pour une cause admise par la réglementation en vigueur" qui figurent dans l'article 9, 2., a), de la directive du 25 juin 1979 doivent être maintenus sous une forme adaptée à la terminologie du droit belge car ils indiquent que l'administration ne peut décider qu'en application de règles préétablies.

II. Bien qu'elle soit utilisée par la directive, l'expression "mainlevée de la marchandise" n'est guère heureuse en français.

III. En ce qui concerne l'assimilation à un régime douanier de la situation d'une marchandise qui a fait l'objet d'une déclaration de mise en libre pratique mais pour laquelle mainlevée n'a pas encore été donnée, on se reportera à l'observation qui a été faite sous l'article 1er, 8°, en projet.

.../...

Dans la logique de cette observation, il convient de rétablir l'adjectif "autre" qui figure dans la directive.

Le texte suivant est proposé pour le a) :

"a) Lorsque, avant qu'il ait été donné mainlevée, la déclaration de mise en libre pratique de la marchandise est, pour une cause admise par les dispositions en vigueur, annulée ou invalidée par l'administration ou lorsque cette dernière autorise le déclarant à retirer une telle déclaration et à la remplacer par une déclaration pour un autre régime douanier".

Au b), il serait plus correct d'écrire :

"... ou avec l'autorisation de l'administration ou encore de l'accord de celle-ci, abandonnée au Trésor public".

Au d), il serait préférable d'écrire en utilisant une formule analogue à celle de l'article 2, § 1er, 4°, proposé :

"Lorsque l'intéressé apporte la preuve, à la satisfaction de l'administration que le fait ayant provoqué l'inexécution d'une des obligations qu'entraîne pour la personne responsable d'une marchandise passible de droits le séjour de celle-ci en dépôt provisoire ou l'utilisation du régime douanier sous lequel elle a été placée consiste : ... (la suite comme au projet)".

Article 4quinquies en projet.

Cette disposition ne constitue pas une mesure propre à assurer l'exécution des directives du Conseil des Communautés.

.../...

Par ailleurs, si le Roi puise dans l'article 12 de la loi générale, le pouvoir de "rendre applicable(s) le régime de déclaration, de vérification, de chargement et de déchargement qui est en vigueur pour les marchandises de douane, ainsi que les dispositions qui règlent la liquidation des droits et les pénalités à l'importation de ces dernières marchandises", ce pouvoir - à la différence de celui qui lui est conféré par l'article 11 - ne va pas jusqu'à autoriser le Roi à apporter des modifications aux dispositions légales et notamment à celles de la loi générale.

La disposition contenue dans l'article 4quinquies en projet doit donc être conçue non comme un article nouveau à insérer dans la loi générale, mais comme une mesure à prendre en exécution de l'article 12 de celle-ci et faisant l'objet d'un arrêté royal distinct du présent projet.

Article 3.

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"L'intitulé du chapitre II de la même loi est remplacé par l'intitulé suivant :".

Article 4.

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"L'article 18 de la même loi, modifié par la loi du 20 février 1978, est remplacé par la disposition suivante :".

.../...

Au paragraphe 2 de l'article 18 en projet, il conviendrait, pour les raisons déjà exposées, de supprimer les mots : "de la marchandise" après les mots : "que la mainlevée".

De même, au paragraphe 3, il serait préférable d'écrire :

"Les dispositions du paragraphe 2 ne s'appliquent pas aux marchandises pour lesquelles ... (la suite comme au projet)".

Article 6.

Cet article reprend l'article 306 de la loi générale en l'élaguant, à juste titre, des termes qui rendaient cette disposition applicable aux droits d'entrée et au régime de douane, ce qui correspond à une mise en concordance avec les textes communautaires.

Par contre, le Roi n'a pas le pouvoir d'y introduire les mots "d'un cas fortuit ou" puisqu'il s'agit ici d'une disposition relative au droit d'accise.

OPSCHRIFT.

Het ontwerp bevat slechts bepalingen die de algemene wet inzake douane en accijnzen wijzigen.

Het moet derhalve het volgende opschrift krijgen :

"Koninklijk besluit tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen".

AANHEF.

In het eerste lid behoren de artikelen welke het ontwerp wijzigt, te worden aangehaald met de wijzigingen die zij hebben ondergaan.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Gelet op de algemene wet inzake douane en accijnzen, inzonderheid op de artikelen 1 tot 3, artikel 4, gewijzigd bij de wet van 6 juli 1978, artikel 11, gewijzigd bij de wet van 30 november 1979, artikel 18, gewijzigd bij de wet van 20 februari 1978, en de artikelen 258 en 306;".

ARTIKELEN.

Artikel 1.

Deze bepaling dient als volgt te worden geredigeerd :

.../...

"Het opschrift van hoofdstuk I van de algemene wet inzake douane en accijnzen wordt door het volgende opschrift vervangen : ...".

Artikel 2.

De inleidende volzin moet als volgt worden gelezen : "De artikelen 1 tot 4 van dezelfde wet worden door de volgende bepalingen vervangen : ...".

Ontworpen artikel 1.

I. Wijzigingen die bij koninklijk besluit in de algemene wet worden aangebracht, zijn met de bij de wet gegeven machtiging slechts conform indien zij "de goede uitvoering verzekeren van internationale akten, beslissingen, aanbevelingen en afspraken" (artikel 11, § 1, 3°, van de algemene wet), in dit geval van de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 juni 1979 en van 24 juli 1979.

De Koning mag derhalve in het ontworpen artikel 1, 2°, de wettelijke definitie van de "ambtenaar", zoals dit in artikel 4 van de algemene wet staat, niet wijzigen.

Er dient dus te worden gelezen :

"2° ambtenaren : de ambtenaren der douane en accijnzen, behalve wanneer het gaat om de ambtenaren die speciaal zijn aangewezen in de artikelen 186 en 209".

.../...

II. De tekst onder 4° gaat uit van artikel 1, 2, b) van de richtlijn van 25 juni 1979, maar vermeldt niet uitdrukkelijk de landbouwheffingen. Volgens het verslag aan de Koning heeft het ontwerp tot doel de bepalingen van die richtlijn op te nemen in de algemene wet. De landbouwheffingen zouden derhalve uitdrukkelijk moeten worden vermeld.

III. De tekst onder 5°, die betrekking heeft op de accijnzen, valt niet onder de aan de Koning verleende machtiging en moet vervallen. Dat is ook zo voor de woorden "bedoeld in 5°" in de tekst onder 12°.

IV. Artikel 9, 2., a), van de richtlijn van 25 juni 1979 luidt :

"2. Bovendien

a) gaat de douaneschuld bij invoer teniet :
-wanneer, voordat de goederen zijn vrijgegeven, de aangifte tot het in het vrije verkeer brengen om een bij de geldende regeling erkende reden, door de bevoegde autoriteiten wordt geannuleerd of ongeldig wordt verklaard of wanneer deze laatsten toestaan dat de aangever een dergelijke aangifte intrekt en vervangt door een aangifte voor een andere douaneregeling;

-wanneer de goederen welke zijn aangegeven om in het vrije verkeer te worden gebracht, in opdracht of met toestemming van de bevoegde autoriteiten worden vernietigd, voordat zij zijn vrijgegeven, of met toestemming van die autoriteiten aan de Schatkist zijn afgestaan;

.../...

- wanneer de belanghebbende ten genoegen van de bevoegde autoriteiten het bewijs levert dat de goederen welke zijn aangegeven om in het vrije verkeer te worden gebracht, om een reden die te wijten is aan de aard zelf van goederen, dan wel ingevolge toeval of overmacht, zijn vernietigd of onherstelbaar verloren zijn gegaan, voordat zij zijn vrijgegeven;

-wanneer de belanghebbende ten genoegen van de bevoegde autoriteiten het bewijs levert dat het niet nakomen van een der verplichtingen welke het verblijf in voorlopige opslag of gebruik van de douaneregeling waaronder de goederen zijn geplaatst met zich meebrengt voor goederen die aan rechten bij invoer onderworpen zijn, te wijten is aan het feit :

-dat de betrokken goederen uit het douanegebied van de Gemeenschap zijn uitgevoerd of in een vrije zone zijn gebracht, of

-dat de betrokken goederen naar een andere Lid-Staat zijn verzonden waar zij overeenkomstig hun juridische toestand zijn behandeld;".

Uit deze bepaling blijkt dat volgens de stellers van de richtlijn de toestand van de goederen in de periode tussen de aangifte tot het in het vrije verkeer brengen en het tijdstip waarop de goederen worden vrijgegeven, een douaneregeling uitmaakt, als het ware bij wijze van gelijkstelling.

.../...

Bijgevolg zou die douaneregeling moeten worden opgenomen onder de in 8° opgesomde "douanestelsels".

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"f) goederen die zijn aangegeven om in het vrije verkeer te worden gebracht maar die nog niet vrijgegeven zijn".

+

Om een eenvormige inkleding van de algemene wet te behouden, verdient het aanbeveling hoofdstuk I te verdelen in afdelingen waarvan de opschriften zouden overeenstemmen met de tussenopschriften bovenaan sommige bepalingen van het ontwerp.

+

Ontworpen artikel 2.

In paragraaf 1, 1° en 2°, behoude men duidelijkheidshalve de woorden "in het douanegebied van de Gemeenschap" die in artikel 2 van de richtlijn staan. Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 3, 2°.

+

.../...

In de tekst onder 3° zou beter worden gelezen : "... een andere douaneregeling dan het stelsel van vrije zones".

+

Het begin van de tekst onder 4° kan juister als volgt worden geredigeerd :

"wanneer door de persoon die verantwoordelijk is voor aan rechten onderworpen goederen niet wordt voldaan aan een van de verplichtingen die voortvloeien uit de voorlopige opslag van deze goederen of uit het gebruik van de douane-regeling waaronder zij zijn geplaatst ... (voorts zoals in het ontwerp).

+

.../...

In de Franse tekst onder 5° slaan de woorden "dans les délais fixés" niet op de slotwoorden "son utilisation à des fins autres que celles prévues". De Nederlandse tekst, ofschoon ontleend aan de richtlijn, is dubbelzinnig.

In de Franse tekst moet bovendien worden gelezen : "celles qui sont prévues".

Ontworpen artikel 4.

Vooraan in de tekst voege men de woorden "In afwijking van artikel 2" in, die ook in de richtlijn staan en de vlotte lezing van de tekst kunnen bevorderen.

Ontworpen artikel 4quater.

I. In paragraaf 2, a, moeten de woorden "om een bij de geldende regeling erkende reden", die voorkomen in artikel 9, 2., a), van de richtlijn van 25 juni 1979, behouden blijven in een aan de terminologie van het Belgische recht aangepaste vorm; zij duiden er immers op dat de administratie niet kan beslissen dan op grond van vooraf vastgestelde regelen.

II. In de Franse tekst zijn de woorden "mainlevée de la marchandise", ofschoon zij ook in de richtlijn staan, weinig geslaagd te noemen.

.../...

III. Wat betreft de gelijkstelling met een douaneregeling van de toestand van goederen waarvoor een aangifte tot het in het vrije verkeer brengen is gedaan, maar die nog niet vrijgegeven zijn, moge worden verwezen naar de opmerking die gemaakt is bij het ontworpen artikel 1, 8°.

In de lijn van deze opmerking behoort het adjectief "andere", dat in de richtlijn staat, ook in de tekst van het ontwerp te worden opgenomen.

De volgende tekst wordt voorgesteld voor a) :

"a) wanneer, voordat de goederen zijn vrijgegeven, de aangifte tot het in het vrije verkeer brengen van de goederen om een bij de geldende bepalingen erkende reden, door de administratie wordt geannuleerd of ongeldig wordt verklaard of wanneer deze laatste toestaat dat de aangever een dergelijke aangifte intrekt en vervangt door een aangifte voor een andere douaneregeling".

In de Franse tekst onder b) kan juister worden gelezen :

"... ou avec l'autorisation de l'administration ou encore de l'accord de celle-ci, abandonnée au Trésor public".

In de tekst onder d) kan beter worden gewerkt met een formule als die van het voorgestelde artikel 2, § 1, 4° :

.../...

"wanneer de belanghebbende ten genoegen van de administratie het bewijs levert dat het niet nakomen van een der verplichtingen die voor de persoon die verantwoordelijk is voor aan rechten onderworpen goederen voortvloeien uit de voorlopige opslag van deze goederen of uit het gebruik van de douaneregeling waaronder zij zijn geplaatst, te wijten is aan het feit : ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Ontworpen artikel 4quinquies.

Deze bepaling is geen maatregel "om de uitvoering te verzekeren" van een richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 12 van de algemene wet geeft de Koning weliswaar de bevoegdheid om "de regeling die van kracht is voor de aangifte, de verificatie, het laden en het lossen van douanegoederen, alsmede de bepalingen die de vereffening van de rechten en de straffen bij invoer van douanegoederen regelen, toepasselijk te maken", maar die bevoegdheid - in tegenstelling met die welke artikel 11 Hem verleent - reikt niet zover dat zij de Koning toestaat wijzigingen aan te brengen in wetsbepalingen, met name in de bepalingen van de algemene wet.

Het bepaalde in het ontworpen artikel 4quinquies moet dus worden opgevat, niet als een in de algemene wet op te nemen nieuw artikel, maar als een ter uitvoering van artikel 12 van die algemene wet in een afzonderlijk koninklijk besluit vast te stellen maatregel.

.../...

Artikel 3.

De inleidende volzin moet als volgt worden geredigeerd :

"Het opschrift van hoofdstuk II van dezelfde wet wordt door het volgende opschrift vervangen :".

Artikel 4.

De inleidende volzin moet als volgt worden geredigeerd :

"Artikel 18 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 20 februari 1978, wordt door de volgende bepaling vervangen :".

In de Franse tekst van paragraaf 2 van het ontworpen artikel 18 zouden, om de reeds eerder opgegeven redenen, de woorden "de la marchandise" na de woorden "que la mainlevée" moeten vervallen.

In paragraaf 3 van de Franse tekst zou beter worden gelezen :

"Les dispositions du paragraphe 2 ne s'appliquent pas aux marchandises pour lesquelles ... (voorts zoals in het ontwerp)".

.../...

Artikel 6.

Dit artikel herhaalt artikel 306 van de algemene wet, maar laat daaruit, terecht, woorden weg die deze bepaling toepasselijk maakten op het invoerrecht en de douaneregeling, zodat ze in overeenstemming worden gebracht met de teksten van de Europese Gemeenschappen.

Daarentegen heeft de Koning niet de bevoegdheid om in die tekst de woorden "toeval of" in te voegen, daar het hier gaat om een bepaling inzake accijns.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

J. LIGOT, conseillers d'Etat,
R. VAN AELST, staatsraden,

R. PIRSON, assesseurs de la section de législation,
C. DESCHAMPS, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS, conseiller d'Etat.

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

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS, staatsraad.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. P. TAPIE.