Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 10e juni 1982 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van koffie", heeft de 1ste december 1982 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 10 juin 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglementant l'importation, l'exportation et le transit du café", a donné le 1er décembre 1982 l'avis suivant :

Het ontwerp van koninklijk besluit tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van koffie strekt ertoe in België maatregelen van douanetechnische aard in te voeren, ter uitvoering van de E.E.G.-verordeningen die in de aanhef van het ontwerp worden opgesomd.

Het besluit heeft tot doel de organismen aan te wijzen welke verantwoordelijk zijn voor de uitreiking van de certificaten, het in ontvangst nemen van de zegels en de controle aan de grens.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De rechtsgrond van het ontwerp is de wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, meer bepaald artikel 2 en (inzonderheid wat betreft de artikelen 5 en 6 van het ontwerp) artikel 10, eerste en derde lid, van deze wet. Naar deze wettelijke bepalingen dient verwezen te worden in het eerste lid van de aanhef.

2. Artikel 2 van de wet van 11 september 1962 onderwerpt de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheid van de Koning aan een voorafgaand overleg in de Ministerraad. Bij brief van 17 november 1982 is aan de Raad van State medegedeeld dat de Ministerraad op 24 september 1982 omtrent het ontwerp heeft beraadslaagd, en het heeft goedgekeurd.

3. Met uitzondering van artikel 7 (inwerkingtreding) stemt het ontwerp in wezen overeen met het Luxemburgs "règlement grand-ducal du 12 novembre 1980 réglementant l'importation, l'exportation et le transit de café". Bij het onderzoek van artikel 5

.../...

wordt erop gewezen dat het ontwerp, blijkbaar ten onrechte, afwijkt van de tekst van de Luxemburgse verordening.

4. In de aanhef worden de Europeesrechtelijke rechtsbronnen op verkeerde wijze geciteerd. Men schrijve :

- ... Besluit van de Raad nr 76/845/EEG van 20 september 1976 betreffende ...;

- ... Verordening van de Raad nr 2436/79/EEG van 9 oktober 1979 betreffende ... (er zij tevens opgemerkt dat het opschrift van de Verordening luidt "wanneer quota van kracht zijn", en niet : "wanneer de quota van kracht zijn", zoals in de aanhef verkeerdelijk is aangegeven);

- ... Verordening van de Commissie nr 37/80/EEG van 9 januari 1980 tot vaststelling van ...;

- ... Verordening van de Commissie nr 2696/80/EEG van (en niet : "dd.") 22 oktober 1980 houdende vaststelling ... .

II. ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Deze bepaling verwijst naar Verordeningen die in de aanhef opgesomd zijn. Het kan gebeuren dat deze Verordeningen van de EEG gewijzigd worden. Om te vermijden dat in zodanig geval telkens ook de verwijzingen in artikel 1 van het ontwerp van koninklijk besluit zouden moeten worden gewijzigd, en vermits Verordeningen alleszins rechtstreekse toepassing hebben in de Lid-Staten, ware artikel 1 beter als volgt gesteld :

.../...

"Onverminderd het bepaalde in de ter uitvoering van het EEG-verdrag vastgestelde verordeningen, worden de invoer en de uitvoer van koffie afhankelijk gesteld van ... (voorts zoals in het ontwerp)... oorsprong, zoals ze in bijlage gevoegd zijn bij Verordening van de Raad nr 2436/79/EEG van 9 oktober 1979 betreffende de toepassing van het stelsel van certificaten van oorsprong van de Internationale Koffieovereenkomst van 1976, wanneer quota van kracht zijn".

De zinsnede "en met inachtneming ... commissie van de EEG" kan aldus wegvallen.

Artikel 2.

De woorden "niet-lidstaten" vervange men door : "landen die geen lid zijn van".

Men schrijve "die certificaten" in plaats van "het in dit artikel bedoelde certificaat".

Men schrijve "en dat overeenstemt met het model in bijlage I van dit besluit" in plaats van "waarvan model ...".

Op de laatste regel leze men "Internationale Koffieorganisatie".

Artikel 3.

Men schrijve "en dat overeenstemt met het model ..." in plaats van "waarvan model ...".

.../...

Artikel 4.

Het begrip "heruitvoer" is niet bekend in de Belgische douanewetgeving. Het betreft evenwel een communautair begrip, als zodanig gebruikt in de in de aanhef geciteerde Verordening nr 37/80/EEG van de Commissie van 9 januari 1980. In artikel 43 van de Internationale Koffieovereenkomst 1976 (Pb. L 309/30 van 10 november 1976) wordt eveneens het begrip "heruitvoer" gebruikt. Met het douanebegrip "heruitvoer" wordt bedoeld de uitvoer uit de Gemeenschap na het ondergaan van een bewerking in de Gemeenschap volgend op een invoer in de Gemeenschap.

Men schrijve "en dat overeenstemt met het model ..." in plaats van "waarvan model ...".

Artikel 5.

De woorden "Algemene Wet" en "Douane en Accijnzen" behoeven geen hoofdletter.

Niet duidelijk is waarom in de Nederlandse tekst de datum van 18 juli 1977 onderlijnd is.

In het eerste lid make men beter geen gebruik van het woord "nietig", en schrijve men "ongeldig". Overigens rijst hierbij de vraag welke instantie de ongeldigheid van de certificaten moet vaststellen. Kan die ongeldigheid bijvoorbeeld ook worden vastgesteld door de Kamer van Koophandel van Luxemburg ? Bovendien wordt niet voorzien in enige rechtsbescherming ten aanzien van de bestuurlijke vaststellingen van de ongeldigheid van een certificaat.

.../...

In het eerste lid zijn de woorden "opzettelijk onvolledige verklaringen" blijkbaar een verkeerde weergave van de in de Franse tekst gebruikte woorden "déclarations ... expressément incomplètes". De tekst mag geen dubbelzinnigheid laten heersen nopens de vraag of opzet al dan niet vereist is.

In het tweede lid schrijve men eveneens "ongeldig certificaat" in plaats van "nietig certificaat", "verplicht" in plaats van "gehouden" en schrappe men de woorden "de eerste".

Het komt de Raad van State voor dat de bestuurlijke vordering waarbij het ongeldig certificaat wordt opgevraagd met redenen dient omkleed te zijn : de rechtsonderhorige moet de redenen kennen waarom het certificaat ongeldig is.

Niet duidelijk is welke "administratie" in het tweede lid bedoeld wordt. Betreft het hier ook de Kamer van Koophandel van Luxemburg ?

In het derde lid is in de tekst van het ontwerp voor het eerst sprake van de wet van 11 september 1962. Men vervolledige daarom de verwijzing naar deze wet met haar opschrift.

In het derde lid is de zinsnede "... de ambtenaren ... zijn bevoegd om zich de nietige (men schrijve : "ongeldige") certificaten te doen afgeven en ze in te houden" niet duidelijk. In de Luxemburgse verordening van 12 november 1980 leest men integendeel : "les fonctionnaires ... sont compétents pour se faire remettre les certificats nuls pour les retirer".

Het derde lid kent aan ambtenaren een bevoegdheid toe die hun niet wordt toegewezen bij het in dit lid genoemde arti-

kel 10 van de wet van 11 september 1962; krachtens deze wettelijke bepaling mogen de ambtenaren de overtredingen slechts "opsporen en vaststellen". Het zich doen afgeven en het inhouden van ongeldige certificaten zijn maatregelen die geen grondslag vinden in de rechtsbegrippen "opsporen" en "vaststellen".

Artikel 6.

Het opschrift van de wet van 11 september 1962 mag wegvallen, indien het ingevoegd wordt in het derde lid van artikel 5.

Dit artikel voorziet in strafsancties. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat het besluit (met terugwerkende kracht) in werking treedt op 1 november 1980. Aan strafbepalingen kan evenwel geen terugwerkende kracht worden verleend.

Artikel 7.

Dit artikel bepaalt dat het besluit in werking treedt op 1 november 1980. Afgezien van het probleem van de terugwerkende kracht van strafsancties (zie 's Raads opmerking bij artikel 6 van het ontwerp), rijst de vraag of de bij het ontwerp voorgeschreven formaliteiten ook voor het verleden kunnen gelden. In het Belgisch Staatsblad van 28 oktober 1980 werd reeds een "bericht" gepubliceerd ten einde de betrokken handelaren in te lichten over de organismen tot welke zij zich dienen te richten. Indien zulks met de bedoeling van de Regering overeenstemt, verdient het daarom aanbeveling de gewone regelen inzake de inwer-

.../...

kingtreding toe te passen, en in een overgangsmaatregel te bepalen dat reeds afgegeven certificaten als geldig worden beschouwd.

BIJLAGEN.

Elke bijlage dient aan de Koning ter ondertekening te worden voorgelegd met de vermelding : "Ons bekend om te worden gevoegd bij het koninklijk besluit ...".

Le projet d'arrêté royal réglementant l'importation, l'exportation et le transit du café a pour objet d'instituer en Belgique des mesures de technique douanière en application des règlements C.E.E. énumérés dans le préambule.

L'arrêté a pour but de désigner les organismes responsables pour la délivrance des certificats, la réception des timbres et le contrôle à la frontière.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le fondement légal du projet réside dans la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, notamment dans l'article 2 et (en ce qui concerne plus spécialement les articles 5 et 6 du projet) dans l'article 10, alinéas 1 et 3 de cette loi. Il y a lieu, à l'alinéa 1er du préambule, de viser ces dispositions légales.

2. L'article 2 de la loi du 11 septembre 1982 subordonne l'exercice du pouvoir exécutif du Roi à une délibération préalable en Conseil des Ministres. Le Conseil d'Etat a été informé par lettre du 17 novembre 1982 que le Conseil des Ministres a délibéré du projet le 24 septembre 1982 et l'a approuvé.

3. A l'exception de l'article 7 (entrée en vigueur), le présent projet correspond en substance au "règlement grand-ducal du 12 novembre 1980 réglementant l'importation, l'exportation et le transit du café". A l'occasion de l'examen de l'article 5, le Conseil d'Etat fera observer que le projet

.../...

s'écarte, manifestement à tort, du texte du règlement luxembourgeois.

4. Dans le préambule, les sources de droit communautaire européen sont citées incorrectement. On écrira :

- ... La Décision du Conseil n° 76/845/CEE du 20 septembre 1976 relative à la notification de l'application à titre provisoire par la Communauté économique européenne de l'accord international de 1976 sur le café;

- ... le Règlement du Conseil n° 2436/79/CEE du 9 octobre 1979 .. (on observera également que l'intitulé néerlandais du Règlement porte "wanneer quota van kracht zijn" et non pas : "wanneer de quota van kracht zijn", comme il est indiqué erronément dans le préambule);

- ... le Règlement de la Commission n° 37/80/CEE du 9 janvier 1980 fixant ...;

- ... le Règlement de la Commission n° 2696/80/CEE du ...; dans le texte néerlandais on écrira "van 22 oktober 1980" et non pas "dd. 22 oktober 1980".

II. EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

Cette disposition renvoie aux Règlements cités dans le préambule. Il peut se faire que ces Règlements de la C.E.E. soient modifiés. Afin d'éviter qu'en pareille occurrence il faille également modifier chaque fois les références figurant à l'article 1er de l'arrêté royal en projet, et comme les Règlements sont de toute manière d'application directe dans les Etats membres, il vaudrait mieux rédiger l'article 1er comme suit :

"Sans préjudice des dispositions des règlements pris en exécution du Traité C.E.E., l'importation et l'exportation de café sont subordonnées ... (suite comme dans le projet) ... d'origine tels qu'ils sont joints en annexe au Règlement du Conseil n° 2436/79/CEE du 9 octobre 1979 relatif à l'application du système de certificats d'origine prévu dans le cadre de l'accord international de 1976 sur le café lorsque les contingents sont en vigueur".

Le membre de phrase "et en tenant compte ... la Commission de la C.E.E." peut dès lors être omis.

Article 2.

On écrira :

- "des pays non membres de l'Organisation internationale du Café" au lieu de "pays non membres de l'Accord international sur le café" (deux fois);

- "de ces certificats de transit" au lieu de "du certificat de transit prévu à cet article";

- "et conforme au modèle repris à l'annexe I du présent arrêté" au lieu de "dont le modèle ...".

Article 3.

On écrira "et conforme au modèle repris ..." au lieu de "dont le modèle est repris ...".

Article 4.

La notion de "réexportation" est inconnue dans la législation douanière belge. Il s'agit toutefois d'une notion du droit communautaire européen utilisée comme telle dans le

Règlement de la Commission n° 37/80/CEE du 9 janvier 1980, auquel le préambule se réfère. L'article 43 de l'Accord international de 1976 sur le café (J.O. L. 309/30 du 10 novembre 1976) utilise lui aussi la notion de "réexportation", notion douanière qui désigne l'exportation hors de la Communauté après application d'un traitement dans la Communauté consécutif à une importation dans celle-ci.

On écrira "et conforme au modèle repris..." au lieu de "dont le modèle est repris ...".

Article 5.

Dans la version néerlandaise, on supprimera les majuscules des mots "Algemene Wet" et "Douane en Accijnzen".

On ne voit pas pourquoi la date du 18 juillet 1977 a été soulignée dans le texte néerlandais.

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er, il est préférable de ne pas utiliser le mot "nietig" et d'écrire "ongeldig". On peut d'ailleurs se demander quelle sera l'autorité qui aura à constater la nullité des certificats. Pourra-t-elle également être constatée, par exemple, par la Chambre de Commerce du Luxembourg ? De plus, l'arrêté en projet ne prévoit aucune protection juridique à l'égard de la constatation administrative de la nullité d'un certificat.

A l'alinéa 1er, les termes néerlandais "opzettelijk onvolledige verklaringen" ne paraissent pas en parfaite concordance avec les termes "déclarations ... expressément incomplètes". Le texte ne peut laisser subsister aucune équivoque sur le point de savoir s'il faut ou non qu'il y ait eu intention délibérée.

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 2, on écrira également "ongeldig certificaat" au lieu de "nietig certificaat"; et "verplicht" au lieu de "gehouden". Dans le texte français on supprimera le mot "première" et on aura soin de placer une virgule après les mots "qui l'a délivré".

Le Conseil d'Etat considère que la demande par laquelle l'administration réclame le renvoi du certificat nul doit être motivée : le justiciable doit avoir connaissance des motifs pour lesquels le certificat est entaché de nullité.

On n'aperçoit pas clairement quelle "administration" est visée à l'alinéa 2. S'agit-il également ici de la Chambre de Commerce du Luxembourg ?

A l'alinéa 3, le texte du projet fait mention pour la première fois de la loi du 11 septembre 1962. Il y a lieu dès lors de compléter la référence à cette loi par l'indication de son intitulé.

A l'alinéa 3, la signification du membre de phrase "Les fonctionnaires ... sont compétents pour se faire remettre les certificats nuls et pour les retirer" n'est pas claire. Dans le règlement luxembourgeois du 12 novembre 1980 on lit en revanche : "les fonctionnaires ... sont compétents pour se faire remettre les certificats nuls pour les retirer".

L'alinéa 3 confère aux fonctionnaires un pouvoir que ne leur attribue pas l'article 10 de la loi du 11 septembre 1962 auquel l'alinéa se réfère; en vertu de cette disposition légale, les fonctionnaires peuvent uniquement "rechercher et constater" les infractions. Se faire remettre et retirer des certificats nuls relève de mesures qui n'entrent aucunement dans les notions juridiques de "recherche" et de "constatation".

Article 6.

L'intitulé de la loi du 11 septembre 1962 peut être omis pourvu qu'il soit mentionné à l'alinéa 3 de l'article 5.

.../...

Le présent article prévoit des sanctions pénales. Aux termes de l'article 7 du projet, l'arrêté entre en vigueur (avec effet rétroactif) le 1er novembre 1980.

Il ne peut toutefois être attaché d'effet rétroactif à des dispositions pénales.

Article 7.

Cet article dispose que le projet entre en vigueur le 1er novembre 1980. Indépendamment du problème de la rétroactivité des sanctions pénales (voir l'observation du Conseil concernant l'article 6 du projet), se pose la question de savoir si les formalités prescrites par le projet peuvent également valoir pour le passé. Un "avis" a déjà été publié au Moniteur belge du 28 octobre 1980 afin d'informer les négociants intéressés sur les organismes auxquels ils doivent s'adresser. Pour autant que cela réponde à l'intention du Gouvernement, il est recommandé, dès lors, de s'en tenir aux règles habituelles en matière d'entrée en vigueur et d'énoncer dans une disposition transitoire que les certificats déjà délivrés sont considérés comme valables.

ANNEXES.

Chaque annexe doit être soumise à la signature du Roi et porter la mention : "Vu pour être annexé à l'arrêté royal du ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

J. SCHRANS, assessoren van de afdeling wetgeving,
G. GIJSSELS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.
Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER, auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Gh. TACQ
Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

H. ADRIAENS.