KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 juni 1987 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 oktober 1962 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van goederen", heeft op 2 juli 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques, le 5 juin 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 octobre 1962 réglementant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises", a donné le 2 juillet 1987 l'avis suivant :

I. Algemene opmerkingen.

1. Het koninklijk besluit van 24 oktober 1962 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van goederen, vastgesteld in uitvoering van de wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, machtigt bepaalde Ministers ertoe de in-, uit- en doorvoer van de goederen die zij aanwijzen, aan vergunning te onderwerpen.

Het thans voor advies voorliggend ontwerp strekt ertoe, door een wijziging van het koninklijk besluit van 24 oktober 1962, de zoëven vermelde machtiging te verruimen waardoor het die Ministers toegestaan wordt de in-, uit- en doorvoer van de goederen die zij aanwijzen en in het vrij verkeer zijn, aan een intentieverklaring van in-, uit- of doorvoer te onderwerpen.

Uit de bepalingen van het ontwerp kan men afleiden dat het stelsel van de intentieverklaring naast dat van de vergunning komt en volgens dezelfde lijnen is opgebouwd. Eenmaal goederen omwille van hun aard, herkomst of bestemming bij ministerieel besluit aan een intentieverklaring zijn onderworpen, kunnen ze niet in-, uit- of doorgevoerd

worden dan na voorlegging van een attest dat, op verzoek van de betrokkene en zonder enig onderzoek, door de Centrale Dienst voor Contingenten en Vergunningen wordt afgeleverd en ervan doet blijken dat de betrokkene van zijn intentie de overheid heeft in kennis gesteld.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat de regeling wordt ingesteld met een oogmerk van handelsbeleid, met name om door een passende informatie aan de overheid de gelegenheid te bieden om bijvoorbeeld bij dreiging van marktontwrichting een beroep te doen op een multilateraal of bilateraal overeengekomen of in EG-verband toegestane vrijwaringsclausule. Aldus gezien, zou de intentieverklaring in eerste instantie een bescheid van statistische aard zijn.

Over het obligatoir karakter ervan biedt het ontwerp geen uitsluitsel.

Dienomtrent is door de gemachtigde ambtenaar verklaard dat het document in de regel bij de grensoverschrijding hoort te worden voorgelegd, doch dat het verzuim de grensoverschrijding niet belet.

Het gebrek aan consistentie van de geplande regeling zonder een vorm van afdwingbaarheid of beteugeling botst vooral met het bepaalde in artikel 10 van de bovengenoemde wet van 11 september 1962, naar luid waarvan strafbaar worden gesteld "overtreding en poging tot overtreding van krachtens deze wet uitgevaardigde

./.

bepalingen". Die algemene formulering van strafbaarstelling houdt in dat zij van toepassing is op elke overtreding van een uitvoeringsbesluit; de Koning heeft niet de bevoegdheid om van de toepassing van de straf te ontslaan.

Dat leidt tot de conclusie dat, wanneer de Regering met toepassing van de wet van 11 september 1962 in een systeem van intentieverklaring wil voorzien waarin de niet-naleving van de regel op strafrechtelijk gebied zonder gevolgen is, dat niet kan geschieden dan na een voorafgaande aanpassing van de in de wet van 11 september 1962 opgenomen strafbepalingen. Bovendien is het zelfs zo dat, wanneer aan de niet-naleving van de regel betreffende het voorleggen van de intentieverklaring, die luidens het ontwerp vereist is voor het invoeren, doorvoeren of uitvoeren van goederen die in het vrij verkeer zijn, enige mogelijkheid van bestraffing verbonden is of wordt, zulks kan volstaan om te concluderen tot het bestaan of het invoeren van een ongeoorloofde belemmering van het vrij handelsverkeer binnen de Europese Economische Gemeenschap.

Het verder advies moet met dat voorbehoud worden gelezen.

2. Uit de voorgaande samenvatting blijkt dat met het ontwerp een nieuwe administratieve verplichting in het vooruitzicht wordt gesteld. De Ministers die toepassing maken van de hun door dit ontwerp geboden mogelijkheid van invoering van intentieverklaring, dienen rekening te houden met het bepaalde in het koninklijk besluit van 10 mei 1982 tot oprichting van een commissie belast met de controle en de studie van de vereenvoudiging en de vermindering van de administratieve verplichtingen en formaliteiten opgelegd aan de kleine en middelgrote ondernemingen en aan de zelfstandigen.

.../...

3. In tegenstelling met de term "vergunning", is de term "intentieverklaring" weinig betekenisvast. De Regering zal moeten onderzoeken of, ter vrijwaring van de rechtszekerheid, het doenbaar is, in dit ontwerp of in de later vast te stellen ministeriële besluiten, enige omschrijving van het bedoelde begrip op te nemen.

II. Bijzondere opmerkingen.

Aanhef.

De eerste aanhefverwijzing wordt nuttig aangevuld met de woorden : "inzonderheid op artikel 2, gewijzigd bij de wet van 19 juli 1968, en op de artikelen 4 en 5".

De verwijzing naar het koninklijk besluit van 27 januari 1938 mag worden geschrapt.

Het advies van de Belgisch-Luxemburgse administratieve commissie, waarnaar in de aanhef verwezen wordt, is gegeven op 24 juni 1987.

Gelet op het bepaalde in artikel 9 van het ontwerp, dient dit, voor de goede orde, aan het akkoord van de Minister van Begroting te worden voorgelegd.

In het voordrachtformulier dient men te lezen "..., Onze Staatssecretaris voor Landbouw, ...".

Artikelen 1 tot 9.

Het verdient de voorkeur de wijzigingen die in een zelfde artikel worden aangebracht, in één artikel samen te brengen.

.../...

Het ontwerp zou aldus worden opgebouwd :

"Artikel 1.-

In artikel 1 van het koninklijk besluit van 24 oktober 1962 tot regeling van de in-, uit- en doorvoer van goederen worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in § 1 wordt het eerste lid aangevuld met de woorden "of aan intentieverklaring";

2° in § 1, tweede lid, worden de woorden (... zoals in artikel 2 van het ontwerp);

3° in § 2 worden ... (zoals in artikel 3 van het ontwerp).

Artikel 2.-

In artikel 2 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid worden ... (zoals in artikel 4 van het ontwerp);

2° een derde lid wordt opgenomen, luidend als volgt :

"De intentieverklaring geeft ... (zoals in artikel 5 van het ontwerp)".

Artikelen 3, 4, 5 en 6.-

(Zoals in de artikelen 6, 7, 8 en 9 van het ontwerp; de woorden "van voornoemd koninklijk besluit van 24 oktober 1962" worden telkens vervangen door "van hetzelfde besluit")."

.../...

Artikel 10.

Van de terugwerkende kracht moet worden afgezien omdat de Koning aan de wet van 11 september 1962 niet de bevoegdheid ontleent om de bedoelde ministeriële bevoegdheden retroactief te verruimen.

Artikel 11.

Men leze : "... Onze Staatssecretaris voor Landbouw ...".

III. Slotopmerkingen.

1. De Ministers die een besluit medevoordragen, dienen het tevens mede te ondertekenen. Bovendien, de Staatssecretaris voor Landbouw toegevoegd zijnde aan de Minister van Buitenlandse Betrekkingen, dient ook deze laatste, gelet op het bepaalde in artikel 3 van het koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de Staatssecretarissen, het besluit in ontwerp mede te ondertekenen.

2. De Regering zal moeten nagaan of een wijziging van het koninklijk besluit van 24 oktober 1962 zoals in het ontwerp is voorgesteld, tevens geen aanleiding vormt tot een wijziging van met name artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 oktober 1971 betreffende de toepassing van de akten uitgaande van de bevoegde instellingen der Europese Gemeenschappen in verband met de Landbouw, gewijzigd bij een koninklijk besluit van 29 juni 1976.

I. Observations générales.

1. L'arrêté royal du 24 octobre 1962 réglementant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises, pris en exécution de la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, habilite certains Ministres à soumettre à licence l'importation, l'exportation et le transit des marchandises qu'ils désignent.

Le projet présentement soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet, en modifiant l'arrêté royal du 24 octobre 1962, d'étendre l'habilitation précitée de manière à permettre à ces Ministres de soumettre l'importation, l'exportation et le transit des marchandises qu'ils désignent et qui sont en libre circulation, à une déclaration d'intention d'importation, d'exportation ou de transit.

Il est permis d'inférer des dispositions du projet que le régime de la déclaration d'intention se juxtapose à celui de la licence et est structuré sur le même modèle. Dès que, en raison de leur nature, de leur origine ou de leur destination, certaines marchandises sont soumises à une déclaration d'intention par arrêté ministériel, elles ne peuvent être importées ou exportées ni transiter qu'après production d'une attestation délivrée, à la demande de l'intéressé et sans autre examen, par l'Office central des contingents et licences, et certifiant que l'intéressé a informé l'autorité de son intention.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que ce régime est instauré à des fins de politique commerciale, notamment dans le but de mettre l'autorité en mesure, par une information adéquate, de faire jouer, par exemple en cas de menace de distorsion des marchés, une clause de sauvegarde prévue par convention multilatérale ou bilatérale ou accordée dans le cadre de la Communauté européenne. Dans cette optique, la déclaration d'intention serait au premier chef un document d'ordre statistique.

Le projet laisse incertain le caractère obligatoire du régime qu'il instaure.

Le fonctionnaire délégué a déclaré à cet égard que le document devra, en règle générale, être produit lors du franchissement de la frontière, mais que sa non-production ne fera pas obstacle à ce franchissement.

Le manque de cohérence du régime envisagé, non assorti de quelque forme de contrainte ou de répression, heurte principalement la disposition de l'article 10 de la loi du 11 septembre 1962 précitée, qui punit "les infractions et les tentatives d'infraction aux dispositions prises en vertu de la présente loi". La formulation générale de cette disposition pénale implique qu'elle est applicable à toute infraction à un arrêté d'exécution; le Roi n'a pas le pouvoir de dispenser de l'application de la peine.

.../...

Ces considérations mènent à la conclusion que si le Gouvernement entend organiser en application de la loi du 11 septembre 1962, un système de déclaration d'intention où l'inobservation de la règle est sans effet sur le plan pénal, il ne le peut qu'après une adaptation préalable des dispositions pénales de la loi du 11 septembre 1962. Par ailleurs, même au cas ou quelque possibilité de répression serait ou viendrait à être attachée à l'inobservation de la règle concernant la production de la déclaration d'intention que le projet requiert pour l'importation, le transit ou l'exportation de marchandises qui sont en libre circulation, cela suffirait à lui seul à faire conclure à l'existence ou à l'instauration d'une entrave illicite aux libres échanges commerciaux à l'intérieur de la Communauté économique européenne.

La suite du présent avis doit être lue sous cette réserve.

2. Le résumé ci-dessus montre que le projet prévoit une nouvelle obligation administrative. Les Ministres qui font usage de la faculté que le présent projet leur offre d'instaurer la déclaration d'intention, doivent avoir égard aux dispositions de l'arrêté royal du 10 mai 1982 portant création d'une commission chargée du contrôle et de l'étude de la simplification et de réduction des obligations et formalités administratives, applicables aux petites et moyennes entreprises et aux travailleurs indépendants.

.../...

3. A la différence du terme "licence", l'expression "déclaration d'intention" n'a guère de signification constante. Le Gouvernement aura à examiner s'il n'est pas possible, pour sauvegarder la sécurité juridique, de cerner cette notion dans le présent projet ou dans les arrêtés ministériels ultérieurs.

II. Observations particulières.

Préambule.

Le premier référant pourrait être utilement complété par les mots "notamment l'article 2, modifié par la loi du 19 juillet 1968, et les articles 4 et 5".

La référence à l'arrêté royal du 27 janvier 1938 peut être omise.

L'avis de la Commission administrative belgo-luxembourgeoise visé au préambule, a été donné le 24 juin 1987.

Eu égard à la disposition de l'article 9 du projet, celui-ci doit, pour le bon ordre, être soumis à l'accord du Ministre du Budget.

Dans la formule de proposition, il convient d'écrire : "..., de Notre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, ...".

.../...

Articles 1er à 9.

Il se recommande de grouper en un seul article les modifications qui sont apportées à la même disposition.

Le projet serait alors structuré comme suit :

"Article 1er.-

A l'article 1er de l'arrêté royal du 24 octobre 1962 réglementant l'importation, l'exportation et le transit des marchandises, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans le paragraphe 1er, alinéa 1er, les mots "ou à déclaration d'intention" sont insérés entre les mots "subordonner à licence" et "l'importation";

2° dans le paragraphe 1er, alinéa 2, les mots ... (suite comme à l'article 2 du projet);

3° dans le paragraphe 2, les mots ... (suite comme à l'article 3 du projet).

Article 2.-

A l'article 2 du même arrêté sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 1er, les mots ... (suite comme à l'article 4 du projet);

.../...

2° il est inséré un alinéa 3, rédigé comme suit :

"La déclaration d'intention donne lieu à la délivrance d'un document l'attestant, ... (suite comme à l'article 5 du projet)".

Articles 3, 4, 5 et 6.

(Comme aux articles 6, 7, 8 et 9 du projet, sauf à remplacer chaque fois les mots "de l'arrêté royal du 24 octobre 1962 précité" par les mots "du même arrêté")".

Article 10.

Il y a lieu de renoncer à la rétroactivité, le Roi ne trouvant pas dans la loi du 11 septembre 1962 le pouvoir d'élargir rétroactivement les attributions ministérielles visées.

Article 11.

Il faut lire : "... Notre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture ...".

III. Observations finales.

1. Les Ministres qui sont associés à la proposition d'un arrêté doivent également le contresigner. Par ailleurs, le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture étant adjoint au Ministre des Relations extérieures, ce dernier doit également apporter son contreseing à l'arrêté en projet, conformément

.../...

à l'article 3 de l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux Secrétaires d'Etat.

2. Le Gouvernement aura à vérifier si la modification de l'arrêté royal du 24 octobre 1962 telle que l'envisage le projet, n'est pas l'occasion de modifier notamment l'article 4 de l'arrêté royal du 25 octobre 1971 relatif à l'exécution des actes émanant des institutions compétentes des Communautés européennes touchant la matière agricole, modifié par l'arrêté royal du 29 juin 1976.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs : G. SCHRANS,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. VERMEIRE.

Le rapport a été présenté par Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.