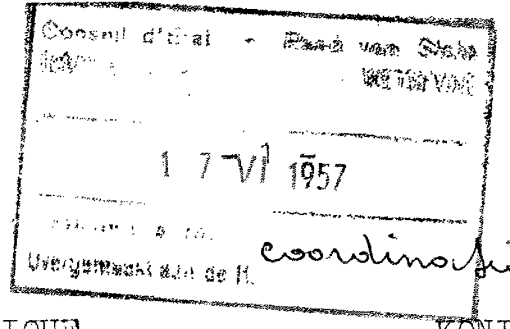
ML.



L. 5652/2.

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 26 février 1957, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 7 juillet 1847 portant règlement général sur le service des entrepôts des douanes", a donné le 6 mai 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 26e februari 1957 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit"tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 juli 1847 houdende algemeen reglement op de dienst van de douane-entrepots", heeft de 6e mei 1957 het volgend advies gegeven :

Le projet modifie l'arrêté royal du 7 juillet 1847 portant règlement général sur le service des entrepôts de douanes, spécialement dans ses articles qui organisent une commission administrative de l'entrepôt public. Le Conseil d'Etat est ainsi appelé à examiner le fondement légal de l'existence de cette commission et l'étendue de ses pouvoirs.

\+

\+ \+

La loi du 4 mars 1846 relative aux entrepôts de commerce prévoit que "le Gouvernement nommera une commission chargée de participier à la surveillance de l'entrepôt franc" (article 31), mais elle ne prévoit rien de semblable en ce qui concerne l'entrepôt public.

Cette loi prévoyait que des entrepôts francs seraient créés à Anvers, Gand, Bruges et Ostende, mais qu'en attendant leur installation, les entrepôts de libre réexportation appelés à disparaître seraient maintenus transitoirement (article 66, alinéa 2).

La loi du 1er mai 1858 portant revision des lois relatives au transit a abrogé les dispositions transitoires de la loi du 4 mars 1846 et a confié aux entrepôts publics les attributions des entrepôts de libre réexportation. Ainsi, depuis un siècle, les entrepôts publics ont assuré le service auquel on avait originairement destiné les entrepôts francs.

On ne peut cependant en inférer que les règles de fonctionnement prévues par la loi pour les entrepôts francs, et en particulier l'article 31 qui institue la commission de surveillance et confie au Roi le soin de déterminer ses attributions, soient de droit applicables aux entrepôts publics car ceux-ci existent dans de nombreuses villes autres que les quatre ports précités et dans ces villes ils n'ont pas pris la succession des entrepôts de libre réexportation.

Il importe en conséquence de rechercher si l'institution des commissions de surveillance pour les entrepôts publics ne peut se rattacher au pouvoir général que le Roi tient, pour l'exécution des lois , de l'article 67 de la Constitution.

L'article 3, § 2, de la loi de 1846 donne à l'Administration la garde de l'entrepôt franc et prévoit qu'elle y exerce sa surveillance avec le concours de la commission créée par l'article 31, tandis que l'article 4 déclare que l'entrepôt public "est confié exclusivement à la garde de l'Administration".

On peut se demander si la loi ainsi rédigée laisse au Roi le pouvoir de créer une commission de surveillance pour les entrepôts publics et de lui attribuer la mission d'établir le règlement spécial.

La création d'une commission de surveillance pour les entrepôts francs avait pour but essentiel de donner aux commerçants un droit de regard sur l'organisation des entrepôts, afin de faire tomber les préventions que l'ignorance du système de gestion aurait pu faire naître.

.../...

A l'égard des entrepôts publics, le pouvoir d'organisation que le Roi tient normalement de l'article 67 de la Constitution n'est pas limité par la loi. Comme les locaux sont fournis par l'administration communale et que celle-ci reçoit le produit des droits de magasin, dès 1847 le Roi créa une commission administrative qui associa les représentants de la commune à la surveillance de l'entrepôt.

Cette commission arrête un règlement qui n'apparaît guère valoir que comme un règlement d'ordre intérieur auquel les usagers de l'entrepôt se soumettent par un acte tacite d'adhésion lorsqu'ils déposent leurs marchandises.

Les pouvoirs de la commission sont fort limités. Le règlement qu'elle arrête est soumis à l'approbation du Roi. Les résolutions qu'elle prend restent sans exécution si le fonctionnaire de l'Administration des douanes et accises, membre de la commission, s'y est opposé, et elles sont soumises à la censure du Ministre (article 139 de l'arrêté royal du 7 juillet 1847).

L'existence de la commission ne diminue pas les pouvoirs que l'Administration tient de la loi. En effet, l'article 138 de l'arrêté royal prend soin de rappeler que la garde et la surveillance de l'entrepôt sont confiées exclusivement à l'Administration des contributions directes, douanes et accises.

La commission administrative n'a donc d'autre but que d'aider l'Administration dans sa tâche, elle ne dispose que de pouvoirs limités, ses décisions sont

soumises à approbation ou à censure et on doit, dès lors, admettre que le Roi, en l'organisant, n'a pas excédé les limites d'une simple exécution de la loi.

\+

\+ +

En ce qui concerne la présentation du projet, le Conseil d'Etat estime qu'il y aurait lieu de diviser le dispositif en autant d'articles ou de groupes d'articles que le projet modifie. L'on pourrait ainsi, pour chaque article, indiquer dans la disposition liminaire, les arrêtés qui auraient déjà modifié les articles que le projet modifie à nouveau ou qu'il remplace.

Ainsi, l'article 1er commencerait comme suit :

"Article 1er.-

Les articles 135 et 136 de l'arrêté royal du 7 juillet 1847 portant règlement général sur le service des entrepôts des douanes, modifiés par l'arrêté royal du 30 avril 1952, sont remplacés par les dispositions suivantes : ... ".

\+

\+ +

Les modifications apportées aux articles 135 et 136 visent à substituer le Ministre des Finances au Roi comme autorité chargée d'approuver le règlement spécial de l'entrepôt public et les modifications qui y seraient apportées.

L'article 136 concerne les modifications apportées par la commission administrative au règlement spécial. Le texte gagnerait en clarté en étant rédigé de manière plus concise avec renvoi à l'article 135, ce qui aurait, en outre, l'avantage de faire apparaître que le Ministre des Finances peut librement modifier le règlement lorsqu'il l'a arrêté, en cas d'inexistence de commission administrative.

Le texte suivant est proposé :

"Article 136.- Le règlement spécial ne peut être modifié que dans les formes prévues à l'article 135".

\+

\+ +

Le projet remplace la section VIII de l'arrêté royal de 1847 qui contient uniquement l'article 161.

L'intitulé de la section n'étant pas modifié, il n'est pas nécessaire de le reproduire.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 2.-

L'article 161 du même arrêté royal, modifié par l'arrêté royal du 30 novembre 1862, est remplacé par la disposition suivante : ... ".

\+

\+ +

Le nouvel article 205 proposé par le projet comporte deux paragraphes. On ne voit pas la nécessité de cette division pour un article aussi court.

Cet article fixe un principe (le paiement des droits de magasin), puis une dérogation(l'exemption), et ensuite une dérogation à la dérogation (Cette exemption n'est toutefois pas applicable ... ").

Il pourrait être rédigé plus clairement comme suit :

"Article 3.-

Les articles 205 à 213 du même arrêté royal, modifié en ce qui concerne l'article 209 par l'arrêté royal du 13 octobre 1897, sont remplacés par les dispositions suivantes :

Article 205.- Le tarif des droits de magasin est fixé par le règlement spécial prévu à l'article 135.

Les marchandises visées à l'article 226, 3°, sont exemptes de droits de magasin .

Les marchandises visées à l'article 226, 2°, en sont également exemptes à condition qu'elles ne soient pas enlevées ultérieurement par l'ayant droit ou que le produit de leur vente ne soit pas attribué à celui-ci.

Article 206. ... (comme au projet du Gouvernement)...".

\+

\+ \+

Le nouvel article 206 vise les marchandises arrivant à destination du "magasin spécial". Comme il existe dans le règlement général des déterminations de magasins divers (spécial, distinct, réservé), il n'est pas sans intérêt de préciser que le magasin spécial dont il est question dans l'article 206 est celui qui est prévu à l'article 155.

\+

\+ \+

L'article 209, alinéa 2, pourrait être plus clairement rédigé comme suit :

"Il en est de même pour le dépôt des marchandises visées à l'article 226, 2°, en dehors des cas d'exemption prévus à l'article 205, alinéa 3".

\+

\+ \+

L'article 228 organise la vente de certaines marchandises, qui doit avoir lieu conformément aux dispositions légales et réglementaires et en observant les dispositions qui pourront être prescrites par le Ministre des Finances ou son délégué. Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, l'attribution de pouvoir ainsi prévue n'a pas de portée réglementaire, le Ministre des Finances ou son délégué ne pouvant intervenir que par voie de décision particulière.

\+

\+ \+

L'article 231 reproduit une disposition légale: l'article 59 de la loi du 4 mars 1846. Comme le règlement général est destiné à servir de vade-mecum, la suppression de l'article n'est pas proposée.

\+

\+ \+

L'article 2 du projet abroge les arrêtés royaux des 30 novembre 1862 et 13 octobre 1897, qui n'avaient d'autre objet que de remplacer, le premier l'article 161, le second l'article 209 du règlement général.

Ces deux articles étant remplacés par des textes du projet, il n'apparaît plus nécessaire de prévoir leur abrogation expresse. L'article antépénultième du projet devrait être rédigé comme suit :

"Article 4.-

La section 17 du chapitre IV et l'article 313 du même arrêté sont abrogés".

Het ontwerp wijzigt het koninklijk besluit van 7 juli 1847 houdende algemeen reglement op de dienst van de douane-entrepots, en meer in 't bijzonder de artikelen die een administratieve commissie van het openbaar entrepot inrichten. De Raad van State behoort dus na te gaan of het bestaan van deze commissie wettig is en welke de omvang van haar bevoegdheid is.

\+

\+ +

De wet van 4 maart 1846 betreffende de handelsentrepots bepaalt dat "de Regering een commissie zal benoemen met als taak deel te nemen aan het toezicht op het vrij entrepot" (artikel 31), maar zij zegt niets dergelijks in verband met het openbaar entrepot.

Deze wet bepaalde dat te Antwerpen, Gent, Brugge en Oostende vrije entrepots zouden worden opgericht maar dat in afwachting dat deze worden geïnstalleerd, de entrepots voor vrije wederuitvoer bij overgangsmaatregel zouden worden behouden (artikel 66, tweede lid).

De wet van 1 mei 1858 houdende herziening van de wetten betreffende de doorvoer heeft de overgangsbepalingen van de wet van 4 maart 1846 opgeheven en de bevoegdheden van de entrepots voor vrije wederuitvoer aan de openbare entrepots opgedragen. Sedert een eeuw hebben dus de openbare entrepots de dienst waargenomen welke oorspronkelijk aan de vrije entrepots was toegedacht.

.../...

Hieruit mag echter niet worden opgemaakt, dat de in de wet voor vrije entrepots bepaalde werkingsregelen, en meer bepaald artikel 31, dat de commissie van toezicht instelt en de Koning opdraagt de bevoegdheden ervan vast te stellen, van rechtswege toepasselijk zijn op de openbare entrepots, want deze bestaan in vele andere steden buiten de vier genoemde havensteden en hebben er de taak van de entrepots voor vrije wederuitvoer niet overgenomen.

Bijgevolg moet worden onderzocht of de oprichting van commissies van toezicht voor de openbare entrepots niet kan worden vastgeknoopt aan de algemene bevoegdheid welke de Koning voor de uitvoering van de wetten aan artikel 67 van de Grondwet ontleent.

Volgens artikel 3, § 2, van de wet van 1846 heeft de administratie de bewaking over het vrij entrepot en oefent zij haar toezicht uit met de medewerking van de in artikel 31 opgerichte commissie, terwijl artikel 4 verklaart dat het openbaar entrepot uitsluitend onder de bewaking van de administratie staat.

De vraag is gewettigd of de Koning op grond van de aldus geredigeerde wettekst bevoegd is een commissie van toezicht voor openbare entrepots in het leven te roepen en haar de vaststelling van het bijzonder reglement op te dragen.

.../...

De oprichting van een commissie van toezicht voor vrije entrepots had hoofdzakelijk tot doel, de handelaars een recht van controle op de organisatie van de entrepots de geven, ten einde de vooroordelen waartoe de on bekendheid met het beheerssysteem had kunnen leiden, uit de weg te ruimen.

Ten aanzien van de openbare entrepots wordt de bevoegdheid inzake organisatie, welke de Koning normaal aan artikel 67 van de Grondwet ontleent, door de wet niet beperkt. Daar de lokalen worden verstrekt door het gemeentebestuur, dat ook de opbrengst van de magazijnrechten ontvangt, stelde de Koning reeds in 1847 een administratieve commissie in, waardoor vertegenwoordigers van de gemeente bij het toezicht op het entrepot werden betrokken.

Deze commissie stelt een reglement vast dat niets anders schijnt te zijn dan een huishoudelijk reglement, waaraan de gebruikers van het entrepot zich bij de bewaargeving van hun koopwaar door stilzwijgende toetreding onderwerpen.

De bevoegdheden van de commissie zijn zeer beperkt. Het reglement dat zij vaststelt, wordt aan de Koning ter goedkeuring voorgelegd. De beslissingen die zij neemt, blijven zonder gevolg wanneer de ambtenaar van de administratie van douanen en accijnzen die lid is van de commissie, zich er tegen verzet, en zij zijn aan de censuur van de Minister onderworpen (artikel 139 van het koninklijk besluit van 7 juli 1847).

.../...

Het bestaan van de commissie doet geen afbreuk aan de bevoegdheden welke de Administratie aan de wet ontleent. Artikel 138 van het koninklijk besluit laat immers niet na er nog eens op te wijzen, dat de bewaking en het toezicht van het entrepot uitsluitend aan de Administratie van de directe belastingen, douanen en accijnzen, zijn opgedragen.

De administratieve commissie heeft dus geen ander doel dan de Administratie bij te staan, haar bevoegdheid is zeer beperkt, haar beslissingen zijn onderworpen aan goedkeuring of censuur, zodat moet worden aangenomen dat de Koning bij de organisatie van deze commissie niet buiten de gewone uitvoering van de wet getreden is.

\+

\+ \+

Wat de opmaak van het ontwerp betreft, adviseert de Raad van State, de artikelen in zoveel artikelen of groepen van artikelen te splitsen als door het ontwerp worden gewijzigd. Zo kan bij ieder artikel in de inleidende volzin aangegeven worden, welke besluiten reeds wijziging hebben gebracht in de artikelen welke het ontwerp opnieuw wijzigt of vervangt.

.../...

Zo zou artikel 1 als volgt worden ingeleid :

"Artikel 1.-

De artikelen 135 en 136 van het koninklijk besluit van 7 juli 1847 houdende algemeen reglement op de dienst van de douane-entrepots, gewijzigd bij koninklijk besluit van 30 april 1952, worden door de volgende bepalingen vervangen : ...".

+

+ +

De wijzigingen in de artikelen 135 en 136 strekken er toe de Minister van Financiën in de plaats van de Koning te stellen om het bijzonder reglement van het openbaar entrepot en de eventuele latere wijzigingen goed te keuren.

AArtikel 136 betreft de wijzigingen welke de administratieve commissie in het bijzonder reglement aanbrengt. De tekst zou duidelijker worden indien hij beknopter werd geredigeerd onder verwijzing naar artikel 135, hetgeen bovendien het voordeel zou opleveren dat zou uitkomen dat de Minister van Financiën het door hem uitgevaardigde reglement vrij mag wijzigen wanneer geen administratieve commissie bestaat.

De volgende lezing wordt aanbevolen :

"Artikel 136.- Het bijzonder reglement kan alleen in de bij artikel 135 voorgeschreven vormen worden gewijzigd".

+

+ +

Het ontwerp vervangt afdeling VIII van het koninklijk besluit van 1847, welke uitsluitend door artikel 161 wordt gevormd.

Daar het opschrift van de afdeling niet wordt gewijzigd, is het onnodig het te herhalen.

De volgende lezing wordt aanbevolen :

"Artikel 2.-

Artikel 161 van hetzelfde koninklijk besluit, gewijzigd bij koninklijk besluit van 30 november 1862, wordt door de volgende bepaling vervangen : ...".

\+

\+ +

Het in het ontwerp voorgestelde nieuwe artikel 205 bestaat uit paragrafen. De noodzaak daarvan, voor een zo kort artikel, ligt niet voor de hand.

Dit artikel stelt een beginsel (de betaling van magazijnrechten), daarna een afwijking (vrijstelling en ten slotte een afwijking van de afwijking("Deze vrijstelling geldt evenwel niet...").

.../...

Duidelijker ware de volgende lezing :

"Artikel 3.-

De artikelen 205 tot 213 van hetzelfde koninklijk besluit, wat artikel 209 betreft gewijzigd bij koninklijk besluit van 13 oktober 1897, worden door de volgende bepalingen vervangen :

Artikel 205.- Het tarief van de magazijnrechten wordt bepaald door het bijzonder reglement waarvan sprake in artikel 135.

De in artikel 226, 3°, bedoelde goederen zijn vrijgesteld van magazijnrechten.

De in artikel 226, 2°, bedoelde goederen zijn eveneens vrijgesteld van magazijnrechten mits zij niet achteraf door de rechthebbende worden weggehaald of mits de verkoopopbrengst hem niet wordt toegekend.

Artikel 206.- ... (voorts zoals in het ontwerp der Regering) ...".

+

+ +

Het nieuwe artikel 206 betreft de goederen "welke toekomen ter bestemming van het bijzonder magazijn". Daar het algemeen reglement verschillende soorten van magazijnen kent (bijzonder, afzonderlijk, voorbehouden), heeft het zijn nut, nader te bepalen dat het in artikel 206 bedoelde magazijn datgene is waarvan sprake in artikel 155.

+

Artikel 209, tweede lid, kan duidelijker als volgt worden gelezen :

"Hetzelfde geldt voor de opslag van in artikel 226, 2°, bedoelde goederen buiten de in artikel 205, derde lid, bepaalde gevallen van vrijstelling".

\+

\+ +

Artikel 228 regelt de verkoop van sommige goederen, die plaats moet hebben overeenkomstig de wets- en reglementsbepalingen en met inachtneming van de eventuele richtlijnen vanwege de Minister van Financiën of zijn gemachtigde. Naar aan de Raad van State is medegedeeld, is de hier opgedragen bevoegdheid niet van reglementaire aard, aangezien de Minister van Financiën of zijn gemachtigde hiervan alleen door individuele beslissingen gebruik kunnen maken.

\+

\+ +

Artikel 231 is de herhaling van een wetsbepaling, met name van artikel 59 van de wet van 4 maart 1846. Daar het algemeen reglement als vade-mecum moet dienen, wordt niet voorgesteld dit artikel te schrappen.

\+

\+ +

.../...

Artikel 2 van het ontwerp heft de koninklijke besluiten van 30 november 1862 en 13 oktober 1897 op, die geen ander oogmerk hadden dan respectievelijk artikel 161 en artikel 209 van het algemeen reglement te vervangen.

Daar beide artikelen door teksten van het ontwerp worden vervangen, is uitdrukkelijke opheffing ervan niet meer nodig. Het derdelaatste artikel van het ontwerp dient als volgt te worden gelezen :

"Artikel 4.-

Afdeling 17 van hoofdstuk IV en artikel 313 van hetzelfde besluit worden opgeheven".

La chambre était composée de

Messieurs : F.LEPAGE, conseiller d'Etat, président
de Heren : raadsheer van State, voorzitter

G.HOLOYE, conseillers d'Etat,
G.VAN BUNNEN, raadsheren van State,

L.FREDERICQ, assesseurs de la section de législation,
J.LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

J.COOLEN, greffier adjoint, greffier
adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G.PIQUET, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H.G.PIQUET, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J.COOLEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F.LEPAGE.