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 20 septembre 1991, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relative aux entrepôts douaniers", a donné le 18 mars 1992 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 20 september 1991 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de douane-entrepots", heeft op 18 maart 1992 het volgend advies gegeven :

Article 1er.

Le texte de l'article n'a pas de caractère normatif et doit, dès lors, être omis. Il trouverait mieux sa place dans l'exposé des motifs.

Article 2.

En raison de la suppression de l'article 1er, l'article 2 doit être inséré à la fin du dispositif.

Article 3 (devenant l'article 1er).

Paragraphe 1er.

Ce paragraphe reproduit, parfois sous une forme amendée, des définitions figurant soit dans le règlement (CEE) n° 2503/88 du Conseil du 25 juillet 1988 relatif aux entrepôts douaniers, soit dans le règlement (CEE) n° 2561/90 de la Commission du 30 juillet 1990 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2503/88 précité.

Au surplus, il n'appartient pas au législateur national de déterminer la signification des termes utilisés dans les règlements précités, ni pour leur application ni pour l'application des dispositions de la loi belge appelée à compléter ces règlements de la C.E.E.

Le paragraphe 1er doit dès lors être omis.

Paragraphe 2 (devenant l'alinéa unique).

Le 1° doit être rédigé comme suit :

"1°administration ou douane : le Ministère des Finances, dont relève l'administration des douanes et accises;".

Le texte néerlandais du 3o doit être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 5 (devenant l'article 3).

1. Il y a une discordance entre le texte de l'exposé des motifs et l'article 5, en ce que le premier précise que pour tenir compte de la localisation particulière des entrepôts du type B, une dispense de garantie sera prévue sous certaines conditions pour ces entrepôts, alors que l'article 5 ne mentionne pas la dispense de garantie et les conditions auxquelles elle pourrait être accordée.

L'article doit être revu afin de traduire les intentions exprimées dans l'exposé des motifs.

2. A l'alinéa 1er du texte français, mieux vaudrait écrire : "... d'une garantie destinée à assurer le recouvrement ...".

3. Dans le texte néerlandais du même alinéa, il convient de remplacer le mot "ingeval" par les mots "in het geval".

Article 6 (devenant l'article 4).

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Les entrepôts des types A et E doivent être accessibles aux agents pendant les heures de travail.

En dehors des heures de travail, l'accès aux entrepôts leur est accordé à leur première demande.

Les entreposeurs sont tenus de faciliter sans retard la tâche des agents dans l'exercice de leurs fonctions et de leur fournir dans les mêmes conditions les moyens de procéder aux vérifications jugées nécessaires".

Compte tenu du texte proposé pour l'alinéa 3, l'alinéa 4 doit être omis.

Article 7 (devenant l'article 5).

Au début de l'alinéa 1er, il faut écrire : "A la demande de la commune ou ...".

A la fin du même alinéa, il convient de remplacer le mot "partout" par le mot "là".

Article 8 (devenant l'article 6).

Au début de l'alinéa 1er, il faut écrire "La commune" au lieu de "L'autorité communale".

Article 10 (devenant l'article 8).

Dans le texte néerlandais, il convient d'écrire "werkomstandigheden" au lieu de "werkvoorwaarden".

Article 11 (devenant l'article 9).

Dans la deuxième phrase du texte français, le mot "donner" doit être remplacé par le mot "apporter".

Article 12 (devenant l'article 10).

L'article semble contenir une contradiction, en ce que, d'une part, il prévoit que l'administration n'est pas

responsable des marchandises entreposées et, d'autre part, il prévoit, parmi les limites apportées à cette exonération de responsabilité, un acte quelconque d'un de ses agents.

Il doit être revu afin de mettre fin à cette contradiction.

Article 14 (devenant l'article 12).

1. Conformément à ce que prévoit l'article 25, il convient de donner au Roi et non au Ministre des Finances la compétence de déterminer les cas dans lesquels un droit de magasin est exigible ainsi que le montant et le mode de perception de ce droit.

2. L'attribution de pouvoir au Roi ne peut toutefois être admise que si les "droits de magasin" ne dépassent pas le niveau d'une redevance, c'est-à-dire d'une somme compensant, sans recherche de profit, le coût du service administratif rendu.

Dans le cas contraire, les droits de magasin acquerraient le caractère d'un impôt et devraient être fixés dans la loi elle-même.

Article 15 (devenant l'article 13).

1. La référence à l'article 12 est inexacte. Il faut viser l'article 11 (devenant l'article 9).

2. Le chapitre XII de la loi générale sur les douanes et accises contient les articles 85 à 94.

Par souci de précision et de facilité dans la recherche des références, on écrira :

"... il est disposé des marchandises conformément aux articles 85 à 94 de la loi générale sur les douanes et accises".

La même observation vaut pour l'article 25 (devenant l'article 23).

Articles 18, 19 et 20
(devenant respectivement les articles 16, 17 et 18).

Le texte néerlandais des articles 18, 19 et 20, en projet, serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 21 (devenant l'article 19).

1. L'article punit des manquants. Or, il vise en réalité une différence entre les quantités de marchandises déclarées ou enregistrées dans les écritures et les quantités réelles constatées dans l'entrepôt.

2. L'article institue une présomption d'intention frauduleuse lorsque cette différence excède 10 p.c. Or, en droit répressif, une intention frauduleuse n'est jamais présumée. Elle doit, au contraire, être établie par la partie poursuivante.

Le texte devrait être fondamentalement revu.

Articles 22 et 23
(devenant les articles 20 et 21).

Les articles 22 et 23 concernent des infractions pénales qui sont punies par une amende qui n'est pas soumise aux centimes additionnels, et ce en application de l'article 262 de la loi générale sur les douanes et accises.

Le texte qui sera proposé ci-après pour l'article 24 tient compte de la présente observation.

Article 24 (devenant l'article 22).

La référence aux "dispositions des lois et règlements sur les douanes et accises" est insuffisamment précise. Ce manque de précision est encore aggavé par l'utilisation du mot "notamment". D'autre part, le procédé de législation par référence est déconseillé.

Il est, dès lors, proposé d'écrire :

"Sont rendues applicables aux infractions à la présente loi et aux arrêtés pris en exécution de celle-ci, les articles 262 à 285 de la loi générale sur les douanes et accises".

Chapitre VI.

1. Pour tenir compte des références faites à la loi abrogée, dans la loi du 18 novembre 1862 portant institution des warrants, le projet doit contenir un article rédigé comme suit :

"Article 24.

A la loi du 18 novembre 1862 portant institution des warrants, sont apportées les modifications suivantes :

1° A l'article 1er, § 2, modifié par la loi du 20 février 1978, les mots "loi du 20 février 1978 relative aux entrepôts douaniers et au dépôt temporaire" sont remplacés par les mots "loi du ... 1992 relative aux entrepôts douaniers";

2° A l'article 21, § 2, modifié par la loi du 20 février 1978, les mots "l'article 18 de la loi du 20 février 1978 relative aux entrepôts douaniers et au dépôt temporaire" sont remplacés par les mots "l'article 9 de la loi du ... 1992 relative aux entrepôts douaniers"".

.../...

2. Il n’a pas été tenu compte de la loi relative au régime d’accise des alcools lors de la rédaction de la disposition abrogatoire.

Les dispositions législatives relatives au régime d’accise des alcools, coordonnées le 12 juillet 1978 (arrêté de coordination, confirmé par la loi du 22 décembre 1989), précisent dans l’article 99, § 1er, par référence à l’article 45 de la loi relative aux entrepôts douaniers et au dépôt temporaire, les normes en matière de recensement et de compte pour l’alcool éthylique et les flegmes déposés en entrepôt public.

Il y a lieu, dès lors, d’insérer avant l’article 26 un article rédigé de la manière suivante :

"Article 25.

L’article 99, § 1er, de la loi relative au régime d’accise des alcools, coordonnée le 12 juillet 1978, est remplacé par la disposition suivante :

"§ 1er. L’alcool éthylique et les flegmes déposés en entrepôt public en application de l’article 96, sont soumis aux recensements ordonnés en application de l’article 39 du règlement (CEE) n° 2561/90 de la Commission du 30 juillet 1990 fixant certaines dispositions d’application du règlement (CEE) n° 2503/88 du Conseil relatif aux entrepôts douaniers"".

Article 27.

La rétroactivité prévue à l'article 27 ne peut être admise, la loi en projet contenant des dispositions pénales (1) et fiscales.

L'article doit donc être omis.

---

(1) Voyez à cet égard, l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Artikel 1.

De tekst van het artikel is niet normatief en moet derhalve vervallen. Hij zou beter op zijn plaats zijn in de memorie van toelichting.

Artikel 2.

Doordat artikel 1 vervalt, behoort artikel 2 te worden ingevoegd aan het einde van het bepalend gedeelte.

Artikel 3 (dat artikel 1 wordt).

Paragraaf 1.

Deze paragraaf neemt, soms in een gewijzigde vorm, definities over die ofwel staan in de verordening (EEG) nr. 2503/88 van de Raad van 25 juli 1988 betreffende de douane-entrepots, ofwel in de verordening (EEG) nr. 2561/90 van de Commissie van 30 juli 1990 tot uitvoering van verordening (EEG) nr. 2503/88 voormeld.

Daarenboven is het geen aangelegenheid van de nationale wetgever de betekenis te bepalen van de termen die in de voornoemde verordeningen worden gebezigd, noch met het oog op de toepassing ervan, noch met het oog op de toepassing van de bepalingen van de Belgische wet die als opzet heeft het aanvullen van die EEG-verordeningen.

Dientengevolge moet paragraaf 1 vervallen.

Paragraaf 2 (die het enige lid wordt).

De bepaling onder 1° dient als volgt te worden gesteld :

"1° administratie of douane : het Ministerie van Financiën, waaronder de administratie der douane en accijnzen behoort;".

De Nederlandse tekst van de bepaling onder 3° dient als volgt te worden gesteld :

"3° ontvanger : de ambtenaar die het kantoor beheert waarvan een douane-entrepot deel uitmaakt.".

Artikel 5 (dat artikel 3 wordt).

1. Er bestaat een discrepantie tussen de tekst van de memorie van toelichting en artikel 5, doordat in de memorie gesteld wordt dat, rekening houdend met de bijzondere ligging van de entrepots van het type B, onder bepaalde voorwaarden vrijstelling van zekerheid zal worden toegestaan voor die entrepots, terwijl in artikel 5 geen melding wordt gemaakt van enige vrijstelling van zekerheid noch van de voorwaarden waarop zij toegestaan zou kunnen worden.

Het artikel behoort te worden herzien om de bedoeling weer te geven die in de memorie van toelichting wordt vertolkt.

2. In het eerste lid zou het beter zijn in de Franse tekst te schrijven : "... d’une garantie destinée à assurer le recouvrement ...".

3. In hetzelfde lid schrijve men "in het geval" in plaats van "ingeval".

Artikel 6 (dat artikel 4 wordt).

Het zou beter zijn het artikel als volgt te redigeren :

"De entrepots van het type A en E dienen tijdens de werkuren toegankelijk te zijn voor de ambtenaren.

Buiten de werkuren wordt hun toegang tot de entrepots verleend zodra zij zulks voor het eerst vorderen.

De entreposeurs zijn verplicht de taak van de ambtenaren bij het uitoefenen van hun functie zonder dralen te vergemakkelijken en hun op dezelfde wijze de middelen te verschaffen om de noodzakelijk geachte verificaties te verrichten".

Gelet op de tekst die voor het derde lid wordt voorgesteld moet het vierde lid vervallen.

Artikel 7 (dat artikel 5 wordt).

Het artikel behoort aldus te worden gesteld :

"Artikel 7.-
De Minister van Financiën kan, waar het nuttig blijkt, op verzoek van de gemeente of ... een entrepot van het type F oprichten".

Artikel 8 (dat artikel 6 wordt).

In het eerste lid behoort te worden geschreven :

"Artikel 6.-
De gemeente, ... verschaft de opslagplaatsen alsook ... verificatie".

Artikel 10 (dat artikel 8 wordt).

Men schrijve "werkomstandigheden" in plaats van "werkvoorwaarden".

Artikel 11 (dat artikel 9 wordt).

De tweede volzin dient aldus te worden gesteld :

"Indien zij verzuimen er de nodige zorg aan te besteden, na daarom door de Administratie te zijn verzocht, dienen zij de goederen weg te halen en er een geoorloofde bestemming aan te geven".

Artikel 12 (dat artikel 10 wordt).

Het artikel lijkt een tegenstrijdigheid te bevatten, doordat het enerzijds bepaalt dat de administratie niet verantwoordelijk is voor de in een entrepot opgeslagen goederen en anderzijds binnen de grenzen die aan die ontheffing van verantwoordelijkheid worden gesteld een handeling van een van haar ambtenaren opneemt.

Het artikel moet zodanig worden herzien dat die tegenstrijdigheid wordt opgeheven.

Artikel 14 (dat artikel 12 wordt).

1. Overeenkomstig hetgeen artikel 25 voorschrijft behoort de bevoegdheid tot het bepalen van de gevallen waarin een magazijnrecht invorderbaar is en tot het bepalen van het bedrag en de wijze van heffing van dat recht, te worden verleend aan de Koning, niet aan de Minister van Financiën.

2. Het toewijzen van bevoegdheid aan de Koning is evenwel alleen geoorloofd als de "magazijnrechten" niet boven het peil van een retributie uitstijgen, met andere woorden van een som waarmee zonder winstoogmerk de kosten van de door de overheid bewezen dienst worden bestreden.

In het tegenovergestelde geval zouden de magazijnrechten qua aard een belasting worden en in de wet zelf vastgesteld dienen te worden.

Artikel 15 (dat artikel 13 wordt).

1. De verwijzing naar artikel 12 is onjuist. Er behoort te worden verwezen naar artikel 11 (dat artikel 9 wordt).

2. Hoofdstuk XII van de algemene wet inzake douane en accijnzen bevat de artikelen 85 tot 94.

Duidelijkheidshalve en met het oog op een vlot opzoeken van de verwijzingen dient te worden geschreven :

"... en worden de goederen behandeld overeenkomstig de artikelen 85 tot 94 van de algemene wet inzake douane en accijnzen".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 25 (dat artikel 23 wordt).

Artikel 18 (dat artikel 16 wordt).

Het zou beter zijn te schrijven : "... wordt een ruimte voor tijdelijke opslag gereserveerd".

Artikel 19 (dat artikel 17 wordt).

Het zou beter zijn te schrijven : "... van goederen te wijten aan ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 20 (dat artikel 18 wordt).

Het zou beter zijn te schrijven : "... op de strafbare feiten ..." in plaats van "... op de misdrijven ...".

Artikel 21 (dat artikel 19 wordt).

1. Het artikel bestraft tekorten. In feite doelt het echter op een verschil tussen de hoeveelheid goederen die in de geschriften is aangegeven of geregistreerd en de werkelijke hoeveelheid zoals die in het entrepot wordt geconstateerd.

2. In het artikel wordt een vermoeden van bedrieglijk opzet aangenomen wanneer dat verschil meer dan 10 pct. bedraagt. In het strafrecht wordt een bedrieglijk opzet

echter nooit vermoed. Zulk een opzet dient integendeel door de vervolgende partij te worden aangetoond.

De tekst zou grondig moeten worden herzien.

Artikelen 22 en 23.
(die de artikelen 20 en 21 worden).

De artikelen 22 en 23 betreffen strafbare feiten gestraft met een geldboete die niet onderworpen is aan de opcentiemen, zulks met toepassing van artikel 262 van de algemene wet inzake douane en accijnzen.

De tekst die hierna met betrekking tot artikel 24 wordt voorgesteld, houdt rekening met die opmerking.

Artikel 24 (dat artikel 22 wordt).

De verwijzing naar de "wets- en verordeningsbepalingen inzake douane en accijnzen" is onvoldoende nauwkeurig. Dat gebrek aan duidelijkheid wordt nog versterkt door de aanwending van het woord "inzonderheid". Bovendien wordt de werkwijze van wetgeving door verwijzing ontraden.

Derhalve wordt voorgesteld te schrijven :

"De artikelen 262 tot 285 van de algemene wet inzake douane en accijnzen zijn toepasselijk op de overtre-

dingen van deze wet en van de besluiten vastgesteld ter uitvoering van deze wet".

Hoofdstuk VI.

1. Gelet op de verwijzingen, in de wet van 18 november 1862 houdende invoering van het warrantstelsel, naar de opgeheven wet, moet het ontwerp een artikel bevatten, luidende :

"Artikel 24.-

In de wet van 18 november 1862 houdende invoering van het warrantstelsel worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° In artikel 1, § 2, gewijzigd bij de wet van 20 februari 1978, worden de woorden "wet van 20 februari 1978 betreffende de douane-entrepots en de tijdelijke opslag" vervangen door de woorden "wet van ... 1992 betreffende de douane-entrepots";

2° In artikel 21, § 2, gewijzigd bij de wet van 20 februari 1978, worden de woorden "artikel 18 van de wet van 20 februari 1978 betreffende de douane-entrepots en de tijdelijke opslag" vervangen door de woorden "artikel 9 van de wet van ... 1992 betreffende de douane-entrepots"".

2. Bij de redactie van de opheffingsbepaling is geen rekening gehouden met de wet betreffende het accijnsregime van alcohol.

De wetsbepalingen betreffende het accijnsregime van alcohol, gecoördineerd op 12 juli 1978 (coördinatiebesluit bekrachtigd bij de wet van 22 december 1989), bepalen in artikel 99, § 1, bij wege van verwijzing naar artikel 45 van de wet betreffende de douane-entrepots en de tijdelijke opslag, de normen inzake opneming en rekeningen met betrekking tot ethylalcohol en de flegma's opgeslagen in een openbaar entrepot.

Bijgevolg moet vóór artikel 26 een artikel worden ingevoegd, luidende :

"Artikel 25.-

Artikel 99, § 1, van de wet betreffende het accijnsregime van alcohol, gecoördineerd op 12 juli 1978, wordt vervangen door de volgende bepaling :

"§ 1. De ethylalcohol en de flegma's opgeslagen in een openbaar entrepot, met toepassing van artikel 96, zijn onderworpen aan de opnemingen welke worden gelast overeenkomstig artikel 39 van verordening (EEG) nr. 2561/90 van de Commissie van 30 juli 1990 tot uitvoering van verordening (EEG) nr. 2503/88 van de Raad betreffende de douane-entrepots"".

Artikel 27.

De bij artikel 27 bepaalde terugwerking kan niet worden aanvaard, vermits de ontworpen wet strafrechtelijke (1) en fiscale bepalingen bevat.

Het artikel behoort dus te vervallen.

---

(1) Zie in dat verband artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,

J. MESSINNE, conseillers d’Etat,
Y. BOUCQUEY,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,

J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

M. G. PIQUET, premier auditeur honoraire au Conseil d’Etat, a été appelé en consultation, en application de l’article 82 des lois coordonnées du 12 janvier 1973.

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. C. LAMBOTTE, premier référendaire.

De kamer was samengesteld uit

De H. G. PIQUET, ere-eerste auditeur bij de Raad van State, is bij toepassing van artikel 82 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 ter raadpleging opgeroepen.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. C. LAMBOTTE, eerste-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.