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 15 september 1993 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toepassing van de handelingen uitgaande van de bevoegde instellingen der Europese Gemeenschappen in verband met de landbouw", heeft op 30 september 1993 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 15 septembre 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'exécution des actes émanant des institutions compétentes des Communautés européennes touchant la matière agricole", a donné le 30 septembre 1993 l'avis suivant :

I. VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het ontwerp van besluit regelt in hoofdzaak de modaliteiten voor het innen en het toekennen, voor rekening van de Europese Gemeenschappen, van de bedragen of rechten, ingesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en verschuldigd bij de in- en uitvoer van sommige produkten. De desbetreffende overheidstaken worden toegewezen voor een deel aan de Centrale Dienst voor contingenten en vergunningen van het Ministerie van Economische Zaken, voor een ander deel aan de Administratie der douane en accijnzen van het Ministerie van Financiën.

Voor de Administratie der douane en accijnzen gaat het om een nieuwe opdracht die slechts rechtsgrond kan vinden in de wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen, onderwerp van het ontwerp van wet tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen (Gedr. St., Senaat, 1992-1993, nr. 657/1), thans in bespreking in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1992-1993, nr. 1100/1). Tot die wijziging wet is geworden, zijn de desbetreffende bepalingen van het thans voorliggende ontwerp zonder rechtsbasis en kan het besluit niet worden vastgesteld. Niettemin is de Raad van State, afdeling wetgeving, bereid bij wege van grote uitzondering reeds nu over het ontwerp te adviseren, inzonderheid gelet op het feit dat, zoals aan de Raad van State is meegedeeld, er al vertraging is in het uitvoeren van de verplichtingen welke door de EG-autoriteiten aan België zijn opgelegd.

II. ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

De draagwijdte van het ontwerp ware precieser weergegeven met een opschrift als volgt gesteld :

"Koninklijk besluit betreffende het innen en het toekennen, voor rekening van de Europese Gemeenschappen, van de bedragen en de rechten ingesteld in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid".

Aanhef.

In het eerste en het derde lid dient inzonderheid te worden verwezen naar de bepalingen die de rechtsgrond voor het ontwerp vormen.

Artikel 1.

In paragraaf 2 moet de verordening (EEG) nr. 2228/91 met haar juist opschrift worden aangehaald.

Artikel 2.

Men schrijve : "... die verschuldigd zijn op de in artikel 1, § 1, bedoelde bedragen en rechten waarvoor zij, elk wat hem betreft, met de inning belast zijn (...)".

Artikel 3.

In artikel 3 is enkel sprake van de in artikel 1 bedoelde "bedragen en rechten". Volgens de definitie opgenomen in artikel 1, § 1, lijken de compenserende rechten bedoeld in artikel 1, § 2, niet tot die "bedragen en rechten" te behoren. Volgens artikel 15, § 1, geschiedt de zekerheidstelling omtrent de compenserende rechten op het douanekantoor waar de bedoelde aangifte wordt ingediend.

De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of de verwijzing naar "artikel 1" al dan niet moet worden aangevuld met het vermelden van paragraaf 1.

Redactioneel ware het artikel beter geformuleerd als volgt :

"De in- en uitvoer van produkten onderworpen aan de in (artikel 1, § 1,) bedoelde bedragen en rechten, wordt uitsluitend geregeld bij de douanekantoren daartoe aangewezen door de Minister van Financiën of zijn afgevaardigde".

Artikel 5.

In paragraaf 2 schrijve men duidelijkheidshalve : "... gesteld, hetzij ..., hetzij ..., volgens de hierna bepaalde modaliteiten".

Artikel 6.

In paragraaf 2 schrijve men : "..., zijn de bepalingen betreffende de zekerheidstelling opgenomen in de algemene wet inzake douane en accijnzen en de uitvoeringsbesluiten ervan van overeenkomstige toepassing".

In paragraaf 3 schrijve men : "... wordt gesteld ...".

Artikel 7.

In paragrafen 1, 2 en 3 schrijve men telkens "afgeven" of "uitreiken" in plaats van "afleveren".

In de Franse tekst van paragraaf 2 leze men : "... à deux mois à compter de la date ...".

In paragraaf 3 is de term "schriftelijk telecommunicatiebericht" (bedoeld worden : telefax, telex, ...) volgens de gemachtigde ambtenaar ontleend aan het Europees begrippenapparaat.

In paragraaf 4 vervange men de woorden "af te staan" door "over te dragen".

Artikel 8.

Men leze : "Bij het aanvaarden van de in- of uitvoeraangifte past de douane ...".

Artikel 9.

De paragrafen 3 en 4 voege men beter samen als volgt : "Van het attest van zekerheid worden geen duplicaten of uittreksels afgegeven".

Artikel 12.

Men schrijve : "..., zoals bedoeld in artikel 3 van de voormelde verordening (EEG) nr. 1854/89, ...".

Artikel 14.

Op 1 januari 1971 is het eigen financieringssysteem van de EG in werking getreden. Een gelijkaardige bepaling was opgenomen in het besluit van 25 oktober 1971. Het behoud van de datum lijkt niet langer relevant.

Artikel 15.

In paragraaf 1 wordt niets bepaald omtrent de wijze waarop de zekerheid moet worden gesteld. Indien het de bedoeling is dezelfde regeling als in de algemene wet inzake douane en accijnzen van toepassing te maken, moet dit uitdrukkelijk worden bepaald. Dezelfde opmerking betreft de artikelen 16, § 1, en 17, § 1.

In paragraaf 2 moet blijkbaar worden gelezen "de ontvanger van het betrokken douanekantoor", tenzij moet worden aangenomen dat de aangifte van de in paragraaf 1 bedoelde goederen in andere douanekantoren dan de in artikel 3 bedoelde kan gebeuren.

Artikel 16.

In paragraaf 1 schrijve men : "... en wanneer die invoer aanleiding geeft ...".

Artikel 17.

In paragraaf 2 wordt in het eisen van een zekerheid niet voorzien, in tegenstelling tot in paragraaf 1. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de algemene regeling (artikelen 5 en 6) van toepassing is. Als dat de bedoeling is, ware zulks best in zoveel woorden aangegeven.

Artikel 18.

In het eerste lid leze men in de Nederlandse tekst "vastgesteld zijn of moeten worden" in plaats van "ingevoerd zijn of moeten worden".

Het is niet duidelijk hoe het eerste lid zich verhoudt tot artikel 1, § 1, dat zo ruim is gesteld dat, met de inlichtingen waarover de Raad van State beschikt, men geen kijk heeft op de bedragen welke in artikel 18 zouden zijn bedoeld.

Artikel 22.

Men schrijve "op een formulier waarvan het model door de CDCV wordt vastgesteld ...". De bepaling "en bevat de reglementaire voorgeschreven vermeldingen" lijkt overbodig.

Artikel 29.

De artikelen 28 en 29 betreffen het afleveren van EEG-certificaten door de Centrale Dienst voor contingenten en vergunningen. Luidens artikel 29 moet die Dienst, bij het afleveren (lees : afgeven) van een EEG-certificaat, zekerheid doen stellen "voor niet-gebruik van deze certificaten".

Aan de Raad van State is meegedeeld dat met de bedoelde zekerheidstelling ernaar wordt gestreefd te voorkomen dat certificaten worden gevraagd om daarna niet gebruikt te worden. De bepaling van artikel 29 moet dan erop neerkomen dat de zekerheid wordt gerealiseerd wanneer achteraf blijkt dat van het certificaat geen gebruik is gemaakt. Die bedoeling kan men uit de tekst niet afleiden.

Artikel 30.

Luidens deze bepaling kunnen de aangiften en de in de artikelen 4 en 21 bedoelde bijkomende exemplaren van deze aangiften aanleiding geven tot de inning van het hoogste bedrag of de toekenning van het laagste bedrag, wanneer die aangiften of bijkomende exemplaren niet of niet tijdig worden ingediend, onjuist of onvolledig zijn.

De beoogde bijslag of vermindering van restitutie - nationale maatregel ter vrijwaring van de belangen van de Europese Gemeenschappen - heeft duidelijk de aard van een administratieve sanctie. Dienomtrent mag worden opgemerkt dat de bepaling zwijgt over de te volgen regel bij modalisering van de bijslag of de vermindering en evenmin in enig recht van verweer voorziet. Een minimale eis zou zijn dat de beslissing van bijslag of vermindering met redenen wordt omkleed.

Bovendien is het zeer de vraag of de verordening EEG-1854/89 van 14 juni 1989 betreffende de boeking en de betalingsvoorwaarden voor uit hoofde van een douaneschuld

te vereffenen bedragen aan rechten bij in- of bij uitvoer een zo summiere bepaling toestaat als die welke in artikel 30 is opgenomen.

Met betrekking tot de in het ontwerp bedoelde betalingen en het kredietverleningsbeleid in en van de Lid-Staten wordt in een aan de verordening voorafgaande overweging gesteld dat "moet worden voorkomen dat in de onderscheiden Lid-Staten een te grote ongelijkheid van behandeling bestaat tussen personen die uit hoofde van deze verordening tot betaling van intrest voor kredietverlening zijn gehouden en die welke leningen bij financiële instellingen aangaan".

Als men die zorg voor gelijkheid tussen de onderdanen van de Lid-Staten van de activiteit van de kredietverlening mag doortrekken naar de gelijkheid in behandeling op het stuk van de in het ontwerp bedoelde bijslag of vermindering, kan het toereikende van of het disproportionele in de bepaling van artikel 30, zoals zij is geformuleerd, in vraag worden gesteld.

Artikel 31.

Dit artikel kan niet meer zijn dan een herinnering aan de strafbepalingen waarin de algemene wet inzake douane en accijnzen en de wet van 11 september 1962 voorzien.

Artikel 32.

In fine van het eerste lid leze men : "... is niet van toepassing op de in dit besluit geregelde aangelegenheden".

I. OBSERVATION PREALABLE.

Le projet d'arrêté règle principalement les modalités de perception et d'octroi, pour le compte des Communautés européennes, des montants ou droits instaurés dans le cadre de la politique agricole commune et dus à l'importation et à l'exportation de certains produits. Les tâches y afférentes sont dévolues d'une part à l'Office central des contingents et licences du Ministère des Affaires économiques et d'autre part à l'Administration des douanes et accises du Ministère des Finances.

En ce qui concerne l'Administration des douanes et accises, il s'agit d'une nouvelle mission qui ne peut trouver de fondement légal que dans la modification de la loi générale sur les douanes et accises, qui fait l'objet du projet de loi modifiant la loi générale sur les douanes et accises (Doc. Parl., Sénat, 1992-1993, n○ 657/1), actuellement en discussion à la Chambre des Représentants (Doc. Parl., Chambre des Représentants, 1992-1993, n○ 1100/1). Tant que cette modification ne sera pas devenue une loi, les dispositions y afférentes du présent projet seront dépourvues de fondement légal et l'arrêté ne pourra être pris. Néanmoins, le Conseil d'Etat, section de législation, est disposé, à titre très exceptionnel, à émettre dès à présent un avis sur le projet, compte tenu notamment de la circonstance que, comme il a été signalé au Conseil d'Etat, l'exécution des obligations imposées à la Belgique par les autorités européennes connaît déjà un certain retard.

II. EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

La portée du projet serait exprimée de manière plus précise si l'intitulé était formulé comme suit :

"Arrêté royal relatif à la perception et à l'octroi, pour le compte des Communautés européennes, des montants et droits instaurés dans le cadre de la politique agricole commune".

Préambule.

En ce qui concerne les alinéas 1er et 3, il y a lieu de renvoyer notamment aux dispositions constituant le fondement légal du projet.

Article 1er.

Au paragraphe 2, il convient de mentionner correctement l'intitulé du règlement (CEE) n° 2228/91.

Article 2.

Il y a lieu d'écrire : "... qui sont dus sur les montants et droits visés à l'article 1er, § 1er, qu'ils sont, chacun pour ce qui le concerne, chargés de percevoir (...)".

Article 3.

A l'article 3, il est uniquement question des "montants et droits" visés à l'article 1er. Selon la définition figurant à l'article 1er, § 1er, les droits compensatoires visés à l'article 1er, § 2, ne semblent pas faire partie de ces "montants et droits". Selon l'article 15, § 1er, la constitution de la garantie relative aux droits compensatoires s'opère au bureau des douanes où la déclaration visée est déposée.

Les auteurs du projet devront vérifier si le renvoi à "l'article 1er" doit être complété ou non par la mention du paragraphe 1er.

Sur le plan de la rédaction, l'article serait mieux formulé comme suit :

"Les importations et exportations de produits soumises aux montants et droits visés (à l'article 1er, § 1er) se règlent exclusivement auprès des bureaux de douane désignés à cet effet par le Ministre des Finances ou son délégué".

Article 5.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire par souci de clarté : "... constituée soit ..., soit ... selon les modalités fixées ci-après".

Article 6.

Au paragraphe 2, il y a lieu d'écrire : "..., les dispositions relatives à la garantie figurant dans la loi générale sur les douanes et accises ainsi que dans ses arrêtés d'exécution sont d'application".

Au paragraphe 3 du texte néerlandais, il convient d'écrire : "... wordt gesteld ...".

Article 7.

Aux paragraphes 1er, 2 et 3 du texte néerlandais, il convient d'écrire chaque fois "afgeven" ou "uitreiken" au lieu de "afleveren".

Dans le texte français du paragraphe 2, il convient de lire : "... à deux mois à compter de la date ...".

Au paragraphe 3, l'expression "télécommunication écrite" (sont visés les messages transmis par télécopieur, téléscripteur, ...) est, selon le fonctionnaire délégué, empruntée à l'outillage conceptuel européen.

Au paragraphe 4 du texte néerlandais, les mots "af te staan" doivent être remplacés par "over te dragen".

Article 8.

Il convient de lire : "Lors de l'acceptation de la déclaration d'importation ou d'exportation, la douane ajuste ...".

Article 9.

Il serait préférable de fusionner les paragraphes 3 et 4 comme suit : "Il n'est délivré aucun double, ni extrait de l'attestation de garantie".

Article 12.

Il y a lieu d'écrire : "..., visée à l'article 3 du règlement (CEE) n°1854/89 précité, ...".

Article 14.

Le système de financement propre des CE est entré en vigueur le 1er janvier 1971. Une disposition analogue figurait dans l'arrêté du 25 octobre 1971. Le maintien de la date ne semble plus se justifier.

Article 15.

Le paragraphe 1er ne précise pas comment la garantie est constituée. Si l'intention est d'appliquer la même réglementation que celle figurant dans la loi générale

sur les douanes et accises, il convient de l'énoncer expressément. Cette observation s'applique également aux articles 16, § 1er, et 17, § 1er.

Au paragraphe 2, il semble qu'il y ait lieu de lire : "le receveur du bureau des douanes concerné", sauf à admettre que les biens visés au paragraphe 1er peuvent être déclarés dans d'autres bureaux des douanes que celui visé à l'article 3.

Article 16.

Au paragraphe 1er, il y a lieu d'écrire dans le texte néerlandais : "... en wanneer die invoer aanleiding geeft ...".

Article 17.

Le paragraphe 2 ne prévoit pas qu'une garantie puisse être exigée, contrairement au paragraphe 1er. Le fonctionnaire délégué a déclaré que le régime général (articles 5 et 6) est applicable. Si telle est l'intention, il conviendrait de l'indiquer expressément.

Article 18.

A l'alinéa 1er, il y a lieu de lire dans le texte néerlandais "vastgesteld zijn of moeten worden" au lieu de "ingevoerd zijn of moeten worden".

Il n'apparaît pas clairement comment l'alinéa 1er se rapporte à l'article 1er, § 1er, dont la formulation est si large que, à la lumière des informations dont il dispose, le Conseil d'Etat, ne distingue pas quels sont les montants qui seraient visés à l'article 18.

Article 22.

Il y a lieu d'écrire "sur un formulaire dont le modèle est déterminé par l'OCCL ...". La disposition "et doit comporter les indications réglementaires requises" paraît superflue.

Article 29.

Les articles 28 et 29 concernent la délivrance des certificats CEE par l'Office central des contingents et licences. Aux termes de l'article 29, lors de la délivrance d'un certificat CEE, cet Office est tenu d'exiger la constitution de la garantie "pour non-utilisation desdits certificats".

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que la constitution de garantie visée a pour objet d'éviter que des certificats soient demandés pour ne pas être utilisés par la suite. La disposition de l'article 29 implique donc que la garantie est réalisée lorsqu'il apparaît par la suite que le certificat n'a pas été utilisé. Cette intention ne saurait être déduite du texte.

Article 30.

Aux termes de cette disposition, les déclarations ainsi que les exemplaires supplémentaires de celles-ci, visés aux articles 4 et 21, peuvent donner lieu à la perception du montant le plus élevé ou à l'octroi du montant le moins élevé, lorsque ces déclarations ou exemplaires supplémentaires ne sont pas présentés ou ne sont pas présentés en temps voulu, sont inexacts ou incomplets.

Ce supplément ou cette diminution de restitution - mesure nationale prévue en vue de la sauvegarde des intérêts des Communautés européennes - a clairement la nature d'une sanction administrative. A cet égard, il peut être signalé que la disposition ne comporte aucune indication sur la règle à suivre lors de la détermination des modalités afférentes au supplément ou à la diminution et qu'elle ne prévoit pas davantage de droit de défense. Il conviendrait à tout le moins que la décision de supplément ou de diminution soit motivée.

En outre, il est fort douteux que le règlement CEE-1854/89 du 14 juin 1989 relatif à la prise en compte et aux conditions de paiement des montants de droits à l'importation ou de droits à l'exportation résultant d'une dette douanière, permette une disposition aussi sommaire que celle figurant à l'article 30.

En ce qui concerne les paiements visés dans le projet et la politique du crédit des Etats membres, l'un des considérants précédant ce règlement dispose qu'il "importe cependant d'éviter que, dans chaque Etat membre, il n'existe de trop grandes disparités de traitement entre les personnes

tenues au paiement d'un intérêt de crédit en application du présent règlement et celles qui contractent des emprunts auprès des organismes financiers".

A supposer que ce souci d'égalité entre les ressortissants des Etats membres pour ce qui concerne l'activité du crédit puisse s'étendre à l'égalité de traitement sur le plan du supplément ou de la diminution visés dans le projet, il est permis de s'interroger sur le point de savoir si la disposition de l'article 30, telle qu'elle est formulée, est suffisante ou disproportionnée.

Article 31.

Cet article ne peut être qu'un rappel des pénalités prévues par la loi générale sur les douanes et accises ainsi que par la loi du 11 septembre 1962.

Article 32.

A la fin de l'alinéa 1er, il y a lieu de lire : "... n'est pas d'application aux matières régies par le présent arrêté".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	H. COREMANS,	kamervoorzitter, voorzitter, président de chambre, président,
	J. VERMEIRE,	kamervoorzitter, président de chambre,
	M. VAN DAMME,	staatsraad, conseiller d'Etat,
de Heer Monsieur : Mevrouw Madame :	G. SCHRANS, Y. MERCHIERS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	A. BECKERS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H W. VAN VAERENBERGH, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.