

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 29.957/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 29.957/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 maart 2000 door de Minister van Landbouw en Middenstand 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 Gemeenschap in verband met de landbouw", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 30 april 2002, 14 mei 2002 en 24 juni 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et des Classes moyennes, le 6 mars 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'exécution des actes émanant des institutions compétentes de la Communauté européenne touchant la matière agricole", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 30 avril 2002, 14 mai 2002 et 24 juin 2003, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

1. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit regelt in hoofdzaak de modaliteiten voor het innen en het toekennen, voor rekening van de Europese Unie, van de bedragen of rechten, ingesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van toepassing bij de in- en uitvoer van sommige producten.

Voor een goed begrip van de ontworpen regeling moet eraan herinnerd worden dat, in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, een onderscheid gemaakt wordt tussen :

- de belastingen, heffingen, rechten, premies en compenserende bedragen, die bij invoer en uitvoer verschuldigd zijn, en die in artikel 1, § 1, van het ontwerp "bedragen en rechten" worden genoemd,
- en de restituties, compenserende bedragen en andere bedragen, die bij invoer en uitvoer verkregen kunnen worden, en die in artikel 7 van het ontwerp "toe te kennen bedragen" worden genoemd.

3.1. Het koninklijk besluit van 25 oktober 1971 betreffende de toepassing van de handelingen uitgaande van de bevoegde instellingen der Europese Gemeenschappen in verband met de landbouw, had de Centrale Dienst voor Contingenten en Vergunningen (hierna : CDCV) van het Ministerie van Economische Zaken ermee

.../...

belast zowel de bedragen en rechten te innen als de restituties en andere bedragen toe te kennen. De CDCV maakte voor de uitvoering van die taken gebruik van een stelsel van invoer- en uitvoervergunningen.

Dit koninklijk besluit was genomen op grond van artikel 2 van de toenmalige wet van 11 september 1962 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, welke bepaling de Koning machtigde om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, in het licht van bepaalde doelstellingen de in-, uit- en doorvoer van goederen te reglementeren, onder meer door een stelsel van vergunningen of door de heffing van bijzondere rechten.

3.2. De Europese Commissie achtte het stelsel van de invoer- en uitvoervergunningen strijdig met het EG-recht. Het werd dan ook afgeschaft. Naar aanleiding van die afschaffing is de Administratie der douane en accijnzen (hierna : ADA) bevoegd gemaakt om, naast de CDCV, de rechten bij invoer en de rechten bij uitvoer, vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, te innen. Die bevoegdheid van de ADA maakt het voorwerp uit van artikel 4, tweede lid, van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen (hierna : AWDA), zoals vervangen bij de wet van 27 december 1993. De laatstgenoemde wet is in werking getreden op 1 januari 1994.

Ten gevolge van deze wetswijziging is het voornoemde koninklijk besluit van 25 oktober 1971 vervangen door het koninklijk besluit van 30 december 1993 betreffende de toepassing van de handelingen uitgaande van de bevoegde instellingen der Europese Gemeenschappen in verband met de landbouw. De CDCV en de ADA waren volgens dit besluit gelijkelijk bevoegd voor de inning van de rechten en voor het ontvangen van de daarmee samenhangende zekerheidstelling. De CDCV bleef volgens dat besluit (als enige) bevoegd voor de toekenning van restituties en andere bedragen.

3.3. Ondertussen had de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen echter voorzien in de omvorming van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw tot het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (hierna : BIRB). De nieuwe instelling zou belast worden met de uitvoering, in de sector van de landbouwproducten, van de verrichtingen en opdrachten vereist voor de toepassing van de handelingen van de Europese Gemeenschap (artikel 2 van de wet van 10 november

.../...

1967 houdende oprichting van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, gecoördineerd op 3 februari 1995).

Artikel 80, vierde lid, van de wet van 6 augustus 1993 bepaalt dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de overdracht van de goederen, rechten en verplichtingen van o.m. de CDCV aan het BIRB regelt.

De betrokken bepalingen van de wet van 6 augustus 1993 zijn op 1 januari 1994 in werking getreden.

Ter uitvoering van het voornoemde artikel 80, vierde lid, bepaalt het koninklijk besluit van 11 december 1995 tot regeling van de overdracht van goederen, rechten en verplichtingen van de Centrale dienst voor contingenten en vergunningen van het Ministerie van Economische Zaken en van de sector "Industrieel bedrijfsleven" van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw, dat de rechten en verplichtingen die verband houden met het geheel van de activiteiten van de sector "Landbouw" van de CDCV worden overgedragen aan het BIRB (artikel 1, tweede lid). Dat besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1994.

3.4. De regeling is, ten gevolge van die opeenvolgende wijzigingen, thans als volgt :

- wat het innen van de bedragen en rechten betreft, zijn zowel het BIRB als de ADA bevoegd;
- wat het toekennen van bedragen betreft, is het BIRB bevoegd.

4. Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, dat bedoeld is om het voornoemde koninklijk besluit van 30 december 1993 te vervangen, beoogt in essentie de ADA als enige bevoegd te maken voor de inning van de rechten en voor het ontvangen van de daarmee samenhangende zekerheidstelling, en de bevoegdheid van het BIRB te beperken tot het toekennen van restituties en andere bedragen.

De inhoud van het ontwerp kan worden samengevat als volgt :

.../...

- de artikelen 1 tot 6 regelen de bevoegdheid van de ADA inzake de inning van rechten;
- de artikelen 7 tot 11 regelen de bevoegdheid van het BIRB inzake de toekenning van restituties en andere bedragen;
- de artikelen 12 en 13 bevatten een aantal gemeenschappelijke bepalingen;
- de artikelen 14 tot 16 hebben betrekking op de specifieke bevoegdheid van het BIRB;
- de artikelen 17 en 18 regelen de afgifte van EG-certificaten door het BIRB;
- de artikelen 19 en 20 bevatten een sanctieregeling;
- de artikelen 21 tot 24 bevatten overgangsbepalingen, een opheffingsbepaling en een inwerkingtredingsbepaling.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

5. Het innen van rechten bij in- en uitvoer van landbouwproducten gebeurt louter voor rekening van de Europese Gemeenschap. Binnen België is die aangelegenheid blijven behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

Wat het toekennen van restituties en andere bedragen betreft, bepaalt artikel 6, § 1, V, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen uitdrukkelijk dat het BIRB is blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

RECHTSGROND

6. Volgens artikel 4, tweede lid, AWDA, is de Administratie der douane en accijnzen, binnen de beperkingen en onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning, bevoegd voor het innen van de rechten bij invoer en de rechten bij uitvoer, vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of in het kader van de specifieke regelingen die op bepaalde door verwerking van landbouwproducten verkregen goederen van toepassing zijn.

Voornoemde wetsbepaling biedt rechtsgrond aan de artikelen 1, § 1, 2 en 4 tot 6 van het ontwerp, evenals aan de artikelen 12, 13 en 19 van het ontwerp, in de mate dat deze laatste bepalingen betrekking hebben op de inning van rechten.

7. Artikel 2 van de wet van 10 november 1967 houdende oprichting van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, gecoördineerd op 3 februari 1995 en ondertussen gewijzigd bij de wet van 7 juli 2002, bepaalt dat het BIRB belast is met de uitvoering in de sector van de landbouwproducten, van de verrichtingen en opdrachten vereist voor de toepassing van de verordeningen, aanbevelingen en richtlijnen van de Europese Gemeenschap, inzonderheid van die welke voor de marktordening, de invoer, de doorvoer en de uitvoer noodzakelijk zijn.

Voornoemde wetsbepaling, gecombineerd met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, biedt rechtsgrond aan de artikelen 7 tot 11 en 14 tot 18 van het ontwerp, alsmede aan de artikelen 12, 13 en 19 van het ontwerp, in de mate dat deze laatste bepalingen betrekking hebben op het toekennen van restituties en andere bedragen.

8. Artikel 80, vierde lid, van de voornoemde wet van 6 augustus 1993 bepaalt dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de overdracht van de betrokken goederen, rechten en verplichtingen van de CDCV naar het BIRB regelt.

Die wetsbepaling biedt rechtsgrond aan de artikelen 1, § 2, en 3 van het ontwerp.

.../...

9. Artikel 20 van het ontwerp verwijst, voor de bestraffing van overtredingen van de bepalingen van het ontworpen besluit, naar een aantal artikelen van de AWDA.

Sommige van die wetsbepalingen blijken betrekking te hebben op het innen van rechten, andere (inzonderheid artikel 232) op het toekennen van bedragen. Artikel 20 van het ontwerp, dat een louter declaratief karakter heeft, verwijst dan ook terecht naar die bepalingen.

VORMVEREISTEN

10. Rekening houdend met opmerking 8, dient over het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit in Ministerraad te worden overlegd.

11. Gelet op de artikelen 1, § 2, en 3 van het ontwerp, dient de minister bevoegd voor economische zaken het ontworpen besluit mede voor te dragen en te ondertekenen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

12. Het ontworpen opschrift is gesteld in dezelfde bewoordingen als dat van het hiervóór genoemde koninklijk besluit van 30 december 1993. Het komt de Raad van State echter voor dat de inhoud van het ontworpen besluit beter weergegeven kan worden door een ander opschrift.

De Raad doet het volgende tekstvoorstel :

"Koninklijk besluit betreffende het innen van rechten en het toekennen van bedragen, in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid".

.../...

Aanhef

13. Het eerste lid van de aanhef dient te worden geschrapt, omdat de wet van 11 september 1962 geen rechtsgrond biedt aan het ontworpen besluit.

14. In fine van het tweede lid van de aanhef kunnen de woorden "en 11" beter geschrapt worden. Wat de uitvoering van de AWDA betreft, biedt artikel 4, tweede lid, van die wet een specifieke rechtsgrond.

15. De wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, vermeld in het derde lid van de aanhef, biedt geen rechtsgrond aan de ontworpen besluit. De verwijzing naar die wet dient dus weggelaten te worden.

In het licht van hetgeen hiervóór i.v.m. de rechtsgrond is opgemerkt (opmerkingen 7 en 8), dient het derde lid vervangen te worden door twee leden, luidend als volgt :

"Gelet op de wet van 10 november 1967 houdende oprichting van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, gecoördineerd op 3 februari 1995, inzonderheid op artikel 2, gewijzigd bij de wet van 7 juli 2002;

Gelet op de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen, inzonderheid op artikel 80;"

16. Het vierde tot het elfde lid kunnen worden weggelaten.

Willen de stellers van het ontwerp de verwijzingen naar het EG-Verdrag en naar de verordeningen van de Raad en van de Commissie handhaven, dan dienen alle

verwijzingen geactualiseerd te worden. Zo wordt bijvoorbeeld in het zesde, het tiende en het elfde lid verwezen naar verordeningen die opgeheven zijn ¹.

17. Het koninklijk besluit van 27 januari 1938, waarnaar in het twaalfde lid verwezen wordt, is stilzwijgend opgeheven bij het koninklijk besluit van 7 augustus 1995 houdende herstructurering van het Ministerie van Economische Zaken.

Het twaalfde lid moet dus weggelaten worden.

18. De verwijzing naar het koninklijk besluit van 3 februari 1995 houdende coördinatie van de wet van 10 november 1967 houdende oprichting van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau, in het dertiende lid van de aanhef, moet vervangen worden door een verwijzing naar de gecoördineerde wet zelf (zie opmerking 15, hiervóór).

Het dertiende lid moet dus weggelaten worden.

19. Vóór het veertiende lid (waarin verwezen wordt naar het koninklijk besluit van 11 december 1995) dienen verwijzingen te worden ingevoegd naar de koninklijke besluiten en het ministerieel besluit die bij artikel 22 van het ontworpen besluit worden opgeheven.

20. In het zeventiende lid kunnen het nummer (29.957/3) en de datum (24 juni 2003) van het voorliggende advies worden vermeld.

¹Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 is vervangen door verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999; verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 is vervangen door verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie van 15 april 1999; verordening (EEG) nr. 3719/88 van de Commissie van 16 november 1988 is vervangen door verordening (EG) nr. 1291/2000 van de Commissie van 9 juni 2000.

Artikel 1

21. In paragraaf 1 dienen de woorden "het Ministerie van Financiën" thans vervangen te worden door "de Federale Overheidsdienst Financiën".

22. Paragraaf 2 heeft betrekking op de overdracht van bepaalde rechten en verplichtingen van de CDCV aan het BIRB.

Die bepaling hoort niet thuis in hoofdstuk I van het ontwerp, dat betrekking heeft op de bevoegdheden van de ADA.

De bepaling van artikel 1, § 2, dient dan ook het voorwerp uit te maken van een afzonderlijk artikel, dat best ondergebracht kan worden in hoofdstuk VII (slotbepalingen).

In de overige bepalingen van het ontwerp dient de verwijzing naar "artikel 1, § 1", dan telkens vervangen te worden door een verwijzing naar "artikel 1".

Artikel 3

23. Artikel 3 bevat een overgangsbepaling i.v.m. de inning van rechten die zijn ontstaan vóórdat de ADA, naast de CDCV, met een bevoegdheid terzake belast was.

Een dergelijke bepaling hoort eveneens thuis in hoofdstuk VII (slotbepalingen).

Bovendien dient de vermelding van het "bevoegde bestuur van het Ministerie van Economische Zaken" thans te worden aangepast aan de oprichting van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie.

Artikel 5

24. Men schrijve in het eerste lid : "... de bedragen en rechten te innen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn vastgesteld, ...".

Artikel 9

25. Men redigere het eerste lid als volgt :

"De aanvraag tot toekenning van de in artikel 7 bedoelde bedragen wordt ingediend bij het douanekantoor waar de in- of uitvoerformaliteiten worden verricht, door middel van een formulier waarvan het model door het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau wordt vastgesteld."

Artikel 10

26. De bepalingen van het eerste en het tweede lid dienen geactualiseerd te worden, gelet op de vervanging van de daarin bedoelde verordening (EEG) nr. 3665/87 door verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie van 15 april 1999.

Artikel 14

27. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1 schrijve men "interventies" in plaats van "interventie".

Artikel 15

28. De tekst van dit artikel dient geactualiseerd te worden, gelet op de vervanging van de daarin bedoelde verordening (EEG) nr. 729/70 door verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999.

Artikel 18

29. Luidens dit artikel moet het BIRB, bij het afgeven van EG-certificaten, zekerheid doen stellen "voor niet-gebruik van deze certificaten".

Met de bedoelde zekerheidstelling wordt er allicht naar gestreefd te voorkomen dat certificaten worden gevraagd om daarna niet gebruikt te worden. De ontworpen bepaling moet er dan op neerkomen dat de zekerheid wordt gerealiseerd wanneer achteraf blijkt dat van het certificaat geen gebruik is gemaakt. De tekst zou die bedoeling duidelijker tot uiting kunnen brengen.

Artikel 19

30. In de Nederlandse tekst dient duidelijkheidshalve geschreven te worden : "... en de belastbare grondslag of de grondslag voor de toe te kennen bedragen daardoor niet kan worden vastgesteld".

Artikel 21

31. Volgens dit artikel is het koninklijk besluit van 26 juli 1962 betreffende de toepassing van de verordeningen, richtlijnen, beschikkingen of besluiten, adviezen en aanbevelingen van de Europese Economische Gemeenschap in verband met de landbouw niet van toepassing op de in het ontworpen besluit geregelde aangelegenheden, maar blijft het voor het overige van toepassing.

Aldus neemt artikel 21 letterlijk de bewoordingen over van artikel 32 van het voornoemde koninklijk besluit van 30 december 1993.

Het koninklijk besluit van 26 juli 1962 belast de CDCV met het innen van bepaalde heffingen en met het toekennen van bepaalde restituties. Door de afschaffing van de CDCV hebben de bepalingen van dat besluit geen zin meer. Artikel 21 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

.../...

Het koninklijk besluit van 26 juli 1962 dient bovendien het voorwerp uit te maken, hetzij van een formele opheffing, hetzij van een actualisering. Het thans voorliggende ontwerpbesluit biedt daartoe de gelegenheid ².

Artikel 22

32. Ter wille van de duidelijkheid kan de opheffing van het ministerieel besluit van 9 mei 1973 beter het voorwerp uitmaken van een apart onderdeel van dit artikel.

Artikelen 24

33. Artikel 1, § 2, beoogt de overdracht te verduidelijken van de rechten en verplichtingen van de CDCV naar het BIRB. Enkel de rechten en verplichtingen die verband houden met de activiteiten "inzake restitutie" van de sector "landbouw" van de CDCV worden aldus overgedragen.

Inzake bepaalde heffingen blijken er, aldus de gemachtigde ambtenaar, nog een aantal geschillen te bestaan, waarvan de oorsprong dateert van vóór 1 januari 1994, periode gedurende welke de CDCV bevoegd was voor de inning van die rechten. De vraag welke dienst thans bevoegd is om op te treden voor de inning van die rechten is voorwerp van betwisting. Artikel 3 van het ontwerp beoogt hiervoor een oplossing te bieden, door te bepalen dat het bevoegde bestuur van het Ministerie van Economische Zaken (lees : van de F.O.D. Economie, KMO, Middenstand en Energie) belast wordt met de inning van de heffingen, waarvan de schuld ontstaan is vóór 1 januari 1994.

Luidens artikel 24 van het ontwerp hebben de voornoemde artikelen 1, § 2, en 3, uitwerking met ingang van 1 januari 1994.

²Indien op deze suggestie wordt ingegaan, dient in de aanhef ook naar dat koninklijk besluit van 26 juli 1962 te worden verwezen.

De ontworpen bepalingen kunnen aldus interveniëren in hangende gedingen.

Zoals het Arbitragehof er reeds meerdere malen op heeft gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten of decreten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid, en vereist die waarborg dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat de handeling wordt verricht ³. Nog volgens het Arbitragehof kan de terugwerkende kracht enkel worden verantwoord op grond van bijzondere omstandigheden, inzonderheid wanneer zij onontbeerlijk is voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden ⁴.

Dezelfde beginselen gelden, a fortiori, ten aanzien van de terugwerkende kracht die aan besluiten wordt verleend.

Te dezen kan aangenomen worden dat de overdracht van bevoegdheden van de CDCV naar het BIRB een onduidelijkheid heeft laten bestaan m.b.t. de geschillen die vóór die overdracht zijn ontstaan. Omwille van de rechtszekerheid dient die onduidelijkheid weggewerkt te worden.

In die omstandigheden kan de terugwerkende kracht te dezen aanvaard worden.

³Zie o.m., Arbitragehof, 20 mei 1998, nr. 49/98, overw. B.4; 9 februari 2000, nr. 17/2000, overw. B.4; 29 maart 2000, nr. 36/2000, overw. B.5.

⁴Zie o.m., benevens de in de vorige noot vermelde arresten, Arbitragehof, 6 november 1997, nr. 64/97, overw. B.5; 14 januari 1998, nr. 3/98, overw. B.7; 15 september 1999, nr. 97/99, overw. B.23; 6 december 2000, nr. 128/2000, overw. B.6.1; 13 maart 2001, nr. 38/2001, overw. B.14.1; 18 april 2001, nr. 45/2001, overw. B.5.3.

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTEE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis règle essentiellement les modalités de perception et d'octroi, pour compte de l'Union européenne, des montants ou droits établis dans le cadre de la politique agricole commune et applicables à l'importation et à l'exportation de certains produits.

Pour une bonne compréhension de la réglementation en projet, il convient de rappeler que, dans le cadre de la politique agricole commune, une distinction est opérée entre :

- les impôts, prélèvements, droits, primes et montants compensatoires, dus à l'importation et à l'exportation, et qui sont dénommés "montants et droits" à l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet,
- et les restitutions, montants compensatoires et autres montants, qui peuvent être obtenus à l'importation et l'exportation, et qui sont dénommés "montants à octroyer" à l'article 7 du projet.

3.1. L'arrêté royal du 25 octobre 1971 relatif à l'exécution des actes émanant des institutions compétentes des Communautés européennes touchant la matière agricole avait chargé l'Office central des Contingents et Licences (ci-après : OCCL) du Ministère des Affaires économiques tant de percevoir les montants et droits que d'octroyer les restitutions et autres montants. L'OCCL recourait à un régime de licences à l'importation et l'exportation pour l'exécution de ces tâches.

.../...

Cet arrêté royal avait été pris en vertu de l'article 2 de la loi du 11 septembre 1962 de l'époque relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, laquelle disposition habilitait le Roi à réglementer, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et à la lumière de certains objectifs, l'importation, l'exportation et le transit des marchandises, notamment par un régime de licences ou par la perception de droits spéciaux.

3.2. La Commission européenne estima que le régime des licences à l'importation et à l'exportation était contraire au droit européen. Il fut dès lors supprimé. A l'occasion de cette suppression, l'Administration des douanes et accises (ci-après : ADA) fut habilitée à percevoir, avec l'OCCL, les droits à l'importation et à l'exportation établis dans le cadre de la politique agricole commune. Cette compétence de l'ADA fait l'objet de l'article 4, alinéa 2, de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises (ci-après : LGDA), tel qu'il a été remplacé par la loi du 27 décembre 1993. Cette dernière loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

A la suite de cette modification législative, l'arrêté royal susvisé du 25 octobre 1971 fut remplacé par l'arrêté royal du 30 décembre 1993 relatif à l'exécution des actes émanant des institutions compétentes des Communautés européennes touchant la matière agricole. Selon cet arrêté, l'OCCL et l'ADA étaient également compétents pour percevoir les droits et pour recevoir la garantie constituée y afférente. L'arrêté prévoyait que l'OCCL demeurait (seul) compétent pour octroyer les restitutions et les autres montants.

3.3. Entre-temps, la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses avait toutefois prévu la transformation de l'Office belge de l'économie et de l'agriculture en Bureau d'intervention et de restitution belge (ci-après : BIRB). Le nouvel organisme allait être chargé de l'exécution, dans le secteur des produits agricoles, des opérations et missions nécessaires pour l'application des actes émanant des Communautés européennes (article 2 de la loi du 10 novembre 1967 portant création du Bureau d'intervention et de restitution belge, coordonnée le 3 février 1995).

L'article 80, alinéa 4, de la loi du 6 août 1993 dispose que le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le transfert des biens, droits et obligations, de l'OCCL, notamment, au BIRB.

Les dispositions concernées de la loi du 6 août 1993 sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

En exécution de l'article 80, alinéa 4, susvisé, l'arrêté royal du 11 décembre 1995 réglant le transfert des biens, droits et obligations de l'Office central des contingents et licences du Ministère des Affaires économiques et du secteur "Economie industrielle" de l'Office belge de l'économie et de l'agriculture, dispose que les droits et obligations en rapport avec l'ensemble des activités du secteur "Agriculture" de l'OCCL sont transférés au BIRB (article 1^{er}, alinéa 2). Cet arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 1994.

3.4. A la suite de ces modifications successives, la réglementation se présente actuellement comme suit :

- en ce qui concerne la perception des montants et droits, tant le BIRB que l'ADA sont compétents;
- pour ce qui est de l'octroi de montants, le BIRB est compétent.

4. Le présent projet d'arrêté royal, destiné à remplacer l'arrêté royal du 30 décembre 1993 susmentionné, vise essentiellement à rendre l'ADA seule compétente pour la perception des droits et la réception de la garantie constituée y afférente et à limiter la compétence du BIRB à l'octroi de restitutions et d'autres montants.

Le contenu du projet peut être résumé comme suit :

- les articles 1^{er} à 6 règlent la compétence de l'ADA en matière de perception de droits;
- les articles 7 à 11 règlent la compétence du BIRB en matière d'octroi de restitutions et d'autres montants;

.../...

- les articles 12 et 13 comportent un certain nombre de dispositions communes;
- les articles 14 à 16 concernent la compétence spécifique du BIRB;
- les articles 17 et 18 règlent la délivrance de certificats CE par le BIRB;
- les articles 19 et 20 arrêtent un régime de sanctions;
- les articles 21 à 24 comprennent des dispositions transitoires, une disposition abrogatoire et une disposition concernant l'entrée en vigueur.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

5. La perception de droits à l'importation et à l'exportation de produits agricoles s'opère uniquement pour compte de la Communauté européenne. S'agissant de la Belgique, cette matière est demeurée de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

En ce qui concerne l'octroi de restitutions et d'autres montants, l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose expressément que le BIRB continue de relever de la compétence de l'autorité fédérale.

FONDEMENT LEGAL

6. Selon l'article 4, alinéa 2, de la LGDA, l'Administration des douanes et accises est habilitée, dans les limites et aux conditions fixées par le Roi, à percevoir les droits à l'importation et les droits à l'exportation, établis dans le cadre de la politique agricole commune ou dans le cadre de régimes spécifiques applicables à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles.

La disposition de loi précitée procure un fondement légal aux articles 1^{er}, § 1^{er}, 2 et 4 à 6 du projet ainsi qu'aux articles 12, 13 et 19 du projet dans la mesure où ces dernières dispositions concernent la perception de droits.

.../...

7. L'article 2 de la loi du 10 novembre 1967 portant création du Bureau d'intervention et de restitution belge, coordonnée le 3 février 1995, qui a été entre-temps modifié par la loi du 7 juillet 2002, dispose que le BIRB est chargé d'exécuter, dans le secteur des produits agricoles, les opérations et les missions nécessaires pour l'application des règlements, recommandations et directives de la Communauté européenne, notamment celles nécessitées par l'organisation des marchés, l'importation, le transit et l'exportation.

Cette dernière disposition législative, combinée au pouvoir général d'exécution du Roi, procure un fondement légal aux articles 7 à 11 et 14 à 18 du projet ainsi qu'aux articles 12, 13 et 19 du projet dans la mesure où ces dernières dispositions concernent l'octroi de restitutions et d'autres montants.

8. L'article 80, alinéa 4, de la loi du 6 août 1993 précitée dispose que le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le transfert des biens, droits et obligations concernés de l'OCCL au BIRB.

Cette disposition législative procure un fondement légal aux articles 1^{er}, § 2, et 3 du projet.

9. L'article 20 du projet fait référence, en ce qui concerne la répression d'infractions aux dispositions de l'arrêté en projet, à un certain nombre d'articles de la LGDA.

Certaines de ces dispositions législatives concernent la perception de droits, d'autres (notamment l'article 232) l'octroi de montants. L'article 20 du projet, au caractère purement déclaratif, fait dès lors référence à bon droit à ces dispositions.

FORMALITES

10. Compte tenu de l'observation 8, le présent projet doit faire l'objet d'une délibération en Conseil des Ministres.

.../...

11. Vu les articles 1^{er}, § 2, et 3 du projet, le ministre ayant les affaires économiques dans ses attributions doit être associé à la présentation et à la signature de l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

12. L'intitulé en projet est rédigé dans les mêmes termes que celui de l'arrêté royal du 30 décembre 1993 susvisé. Il apparaît toutefois au Conseil d'Etat que le contenu de l'arrêté en projet peut être mieux reflété par un autre intitulé.

Le Conseil formule la proposition de texte suivante :

"Arrêté royal relatif à la perception de droits et à l'octroi de montants dans le cadre de la politique agricole commune".

Préambule

13. Le premier alinéa du préambule doit être supprimé, dès lors que la loi du 11 septembre 1962 ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet.

14. A la fin du deuxième alinéa du préambule, il vaudrait mieux supprimer les mots "et 11" et procéder aux ajustements rédactionnels nécessaires. En ce qui concerne l'exécution de la LGDA, l'article 4, alinéa 2, de cette loi procure en effet un fondement légal spécifique.

15. La loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, mentionnée dans le troisième alinéa du préambule, ne procure pas de fondement légal à l'arrêté en projet. La référence à cette loi doit dès lors être omise.

.../...

A la lumière de ce qui a été relevé ci-dessus quant au fondement légal (observations 7 et 8), le troisième alinéa doit être remplacé par deux alinéas rédigés comme suit :

"Vu la loi du 10 novembre 1967 portant création du Bureau d'intervention et de restitution belge, coordonnée le 3 février 1995, notamment l'article 2, modifié par la loi du 7 juillet 2002;

Vu la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, notamment l'article 80;"

16. Les quatrième à onzième alinéas peuvent être omis.

Si les auteurs du projet entendent maintenir les références au Traité CE et aux règlements du Conseil et de la Commission, il y aura lieu d'actualiser toutes les références. C'est ainsi par exemple que les sixième, dixième et onzième alinéas se réfèrent à des règlements qui ont été abrogés ¹.

17. L'arrêté royal du 27 janvier 1938, auquel il est fait référence dans le douzième alinéa, a été tacitement abrogé par l'arrêté royal du 7 août 1995 portant restructuration du Ministère des Affaires économiques.

Le douzième alinéa sera donc omis.

18. La référence, dans le treizième alinéa du préambule, à l'arrêté royal du 3 février 1995 portant coordination de la loi du 10 novembre 1967 portant création du

¹Le règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil du 21 avril 1970 a été remplacé par le règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil du 17 mai 1999; le règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission du 27 novembre 1987 a été remplacé par le règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission du 15 avril 1999; le règlement (CEE) n° 3719/88 de la Commission du 16 novembre 1988 a été remplacé par le règlement (CE) n° 1291/2000 de la Commission du 9 juin 2000.

Bureau d'intervention et de restitution belge doit être remplacée par une référence à la loi coordonnée même (voir observation 15, ci-dessus).

Le treizième alinéa sera donc omis.

19. Il y a lieu, avant le quatorzième alinéa (qui se réfère à l'arrêté royal du 11 décembre 1995), d'insérer des références aux arrêtés royaux et à l'arrêté ministériel qui sont abrogés par l'article 22 de l'arrêté en projet.

20. Le numéro (29.957/3) et la date (24 juin 2003) du présent avis peuvent être mentionnés dans le dix-septième alinéa.

Article 1^{er}

21. Au paragraphe 1^{er}, les mots "Ministère des Finances" doivent actuellement être remplacés par "Service public fédéral Finances".

22. Le paragraphe 2 concerne le transfert de certains droits et obligations de l'OCCL au BIRB.

Cette disposition n'est pas à sa place dans le chapitre premier du projet qui est relatif aux compétences de l'ADA.

Par conséquent, la disposition de l'article 1^{er}, § 2, fera l'objet d'un article distinct qu'il vaudrait mieux faire figurer dans le chapitre VII (dispositions finales).

La référence à "l'article 1^{er}, § 1", dans les autres dispositions du projet, sera chaque fois remplacée par une référence à "l'article 1^{er}".

Article 3

23. L'article 3 contient une disposition transitoire relative à la perception de droits nés avant que l'ADA n'ait été rendue compétente en la matière en plus de l'OCCL.

Pareille disposition trouve également sa place dans le chapitre VII (dispositions finales).

Par ailleurs, il convient actuellement d'adapter la mention de "l'administration compétente du Ministère des Affaires économiques" à la création du Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie.

Article 5

24. On écrira dans l'alinéa 1^{er} : "... les montants et droits établis dans le cadre de la politique agricole commune, ...".

Article 9

25. On rédigera comme suit l'alinéa 1^{er} :

"La demande d'octroi des montants visés à l'article 7 est déposée au bureau des douanes où les formalités d'importation ou d'exportation sont accomplies, au moyen d'un formulaire dont le modèle est déterminé par le Bureau d'intervention et de restitution belge."

Article 10

26. Les dispositions des alinéas 1^{er} et 2 seront actualisées compte tenu du remplacement du règlement (CEE) n° 3665/87, qui y est visé, par le règlement (CE) n° 800/1999 de la Commission du 15 avril 1999.

Article 14

.../...

27. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1^{er}, on écrira "interventies" au lieu de "interventie".

Article 15

28. Le texte de cet article sera actualisé compte tenu du remplacement du règlement (CEE) n° 729/70, qui y est visé, par le règlement (CE) n° 1258/1999 du Conseil du 17 mai 1999.

Article 18

29. Selon cet article, le BIRB doit exiger, lors de la délivrance de certificats CE, la constitution d'une garantie "pour non-utilisation desdits certificats".

La constitution de garantie visée a probablement pour objet d'éviter que des certificats soient demandés pour ne pas être utilisés par la suite. La disposition en projet implique donc que la garantie est réalisée lorsqu'il apparaît par la suite que le certificat n'a pas été utilisé. Le texte pourrait exprimer plus clairement cette intention.

Article 19

30. Dans un souci de clarté, il y aurait lieu d'écrire dans le texte néerlandais : "... en de belastbare grondslag of de grondslag voor de toe te kennen bedragen daardoor niet kan worden vastgesteld".

Article 21

31. Selon cet article, l'arrêté royal du 26 juillet 1962 relatif à l'exécution des règlements, directives, décisions, avis et recommandations de la Communauté économique européenne touchant la matière agricole n'est pas applicable aux matières réglées dans l'arrêté en projet, mais reste d'application pour le surplus.

.../...

Ainsi, l'article 21 reproduit littéralement les termes de l'article 32 de l'arrêté royal précité du 30 décembre 1993.

L'arrêté royal du 26 juillet 1962 charge l'OCCL de percevoir certains prélèvements et d'accorder certaines restitutions. En raison de la suppression de l'OCCL, les dispositions de cet arrêté n'ont plus d'objet. L'article 21 sera dès lors omis du projet.

Par ailleurs, l'arrêté royal du 26 juillet 1962 doit faire l'objet soit d'une abrogation formelle, soit d'une actualisation. Le projet d'arrêté actuellement à l'examen offre cette possibilité ².

Article 22

32. Dans un souci de clarté, il serait préférable que l'abrogation de l'arrêté ministériel du 9 mai 1973 fasse l'objet d'une subdivision distincte de cet article.

Article 24

33. L'article 1^{er}, § 2, entend donner des précisions quant au transfert des droits et obligations de l'OCCL au BIRB. Seuls les droits et obligations concernant les activités "en matière de restitutions" du secteur "agriculture" de l'OCCL sont ainsi transférés.

Selon le fonctionnaire délégué, il y aurait encore, pour certains prélèvements, un certain nombre de litiges dont l'origine est antérieure au 1^{er} janvier 1994, à savoir la période durant laquelle l'OCCL était habilité à percevoir ces droits. La question de savoir quel service est actuellement compétent pour procéder à la perception de ces droits est sujette à controverse. L'article 3 du projet entend apporter une solution à ce problème en prévoyant que l'administration compétente du Ministère des Affaires économiques (lire : du S.P.F. Economie, PME, Classes moyennes et Energie) est chargée de la perception des prélèvements, dont la dette est née avant le 1^{er} janvier 1994.

²Dans l'hypothèse où cette suggestion serait suivie, le préambule devrait également faire référence à cet arrêté royal du 26 juillet 1962.

Selon l'article 24 du projet, les articles 1^{er}, § 2, et 3, précités, produisent leurs effets le 1^{er} janvier 1994.

Les dispositions en projet peuvent ainsi influencer sur les instances en cours.

Ainsi que la Cour d'arbitrage l'a déjà souligné à plusieurs reprises, la non-rétroactivité des lois ou décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique, et cette garantie exige que le droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise³. Toujours selon la Cour d'arbitrage, la rétroactivité ne peut se justifier que par des circonstances particulières, notamment lorsqu'elle est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient l'intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous⁴.

Les mêmes principes valent, a fortiori, pour l'effet rétroactif conféré aux arrêtés.

On peut supposer qu'en l'espèce, le transfert de compétences de l'OCCL au BIRB a laissé subsister une imprécision quant aux litiges nés avant ce transfert. Pour des raisons de sécurité juridique, il y aurait lieu de l'éliminer.

Dans ces conditions, l'effet rétroactif peut être admis en l'espèce.

³Voir notamment Cour d'arbitrage, 20 mai 1998, n° 49/98, cons. B.4; 9 février 2000, n° 17/2000, cons. B.4; 29 mars 2000, n° 36/2000, cons. B.5.

⁴Voir entre autres, outre les arrêts mentionnés dans la note précédente, Cour d'arbitrage, 6 novembre 1997, n° 64/97, cons. B.5; 14 janvier 1998, n° 3/98, cons. B.7; 15 septembre 1999, n° 97/99, cons. B.23; 6 décembre 2000, n° 128/2000, cons. B.6.1; 13 mars 2001, n° 38/2001, cons. B.14.1; 18 avril 2001, n° 45/2001, cons. B.5.3.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER