

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.806/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 november 2004 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij een maandelijks statistiek van het goederenverkeer tussen België en de andere lidstaten van de Europese Gemeenschap wordt voorgeschreven", heeft op 23 november 2004 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

- "- de communautaire regelgeving betreffende de statistiek van het goederenverkeer is gewijzigd door verordening (EG) nr. 638/2004 van het Europese Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de communautaire statistieken van het goederenverkeer tussen de lidstaten en houdende intrekking van verordening (EEG) n° 3330/91 van de Raad, alsook door verordening nr. .../2004 van de Commissie van ...;
- deze Europese verordeningen, hoewel van onmiddellijke toepassing in het interne recht, laten aan de lidstaten bepaalde keuzes over die moeten worden omgezet in nationaal recht;
- de nationale regelgeving moet worden gewijzigd uiterlijk tegen 1 januari 2005, datum waarop de voormelde Europese verordeningen in werking treden;
- het is van belang de statistieken van de buitenlandse handel zonder onderbreking te kunnen opmaken niettegenstaande de voormelde wijzigingen".

*

* *

Krachtens artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in hoofdzaak toe om de internrechtelijke reglementering inzake de statistiek van de buitenlandse handel aan te passen in het licht van de inwerkingtreding, op 1 januari 2005, van de in de aanhef van het ontwerp vermelde Europese verordeningen betreffende de

.../...

communautaire statistieken van het goederenverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie.

Het ontwerp bevat daarenboven een aantal wijzigingen die strekken tot een administratieve vereenvoudiging, zoals die betreffende de veralgemening van de aangifte langs elektronische weg.

Rekening houdende met de aard van de ontworpen wijzigingen werd geopteerd voor de opheffing van het reeds bestaande koninklijk besluit van 14 januari 1993 ¹ en de vervanging ervan door de ontworpen tekst.

2. De ontworpen regeling heeft een gediversifieerde rechtsgrond. In de eerste plaats wordt erin uitvoering gegeven aan artikel 121 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, gelezen in samenhang met artikel 122 van dezelfde wet. De ontworpen regeling vertoont daarnaast evenwel een dermate nauw verband met de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek ², dat ook de bepalingen van die wet welke worden vermeld in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp kunnen worden geacht de ontworpen regeling mee tot rechtsgrond te strekken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

In het opschrift van het ontwerp, doch eveneens in het dispositief ervan (zie artikel 1), wordt melding gemaakt van "de andere lidstaten van de Europese Gemeenschap". Deze terminologie dient te worden geactualiseerd door, naar analogie van

¹Koninklijk besluit van 14 januari 1993 waarbij een maandelijks statistiek van het goederenverkeer tussen België en de andere Lid-Staten van de Europese Gemeenschap wordt voorgeschreven.

²Dat verband vindt expliciet bevestiging in artikel 122 van de voornoemde wet van 21 december 1994.

artikel 108, f), van de wet van 21 december 1994³, te schrijven "de andere lidstaten van de Europese Unie".

Aanhef

1. Het eerste lid van de aanhef moet worden geredigeerd als volgt:

"Gelet op de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek, inzonderheid op de artikelen 1 en 16, gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1985;"

2. Rekening houdend met wat is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van de ontworpen regeling, schrijve men op het einde van het tweede lid van de aanhef "inzonderheid op de artikelen 121 en 122;" in plaats van "inzonderheid op de artikelen 107 tot 122;"

3. Ter wille van de duidelijkheid voege men na het vierde lid van de aanhef een lid toe luidende:

"Gelet op de Europese verordening (EG) nr. 1982/2004 van de Commissie van 18 november 2004 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 638/2004 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de communautaire statistieken van het goederenverkeer tussen de lidstaten en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 1901/2000 en (EEG) nr. 3590/92;"⁴.

In het vierde lid van de aanhef moet dan de zinsnede ", alsook de verordening nr. .../2004 van de Commissie van ..." worden geschrapt.

³Artikel 108, f), van de wet van 21 december 1994 heeft het over "de statistieken van de buitenlandse handel, zowel binnen als buiten de Europese Unie, alsook de statistieken betreffende de doorvoer".

⁴Uiteraard dient ook van de betrokken verordening melding te worden gemaakt in de motivering die is vervat in het zesde lid van de aanhef.

Artikel 5

De verwijzing naar "de gegevens vermeld onder h) en i) van artikel 4, § 1", welke voorkomt in artikel 5, § 2, van het ontwerp, moet worden gecorrigeerd, rekening houdende met de nummering van de onderdelen van de opsomming zoals die in artikel 4, § 1, van het ontwerp wordt weergegeven.

Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 6, § 2, van het ontwerp.

Artikel 10

In artikel 10, § 3, van het ontwerp wordt de Nationale Bank van België opgedragen om "de voorwaarden en modaliteiten (lees: nadere regels)" te bepalen van "het gebruik van (de) vrijstelling".

Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van deze opdracht. De vrijstelling die wordt beoogd is blijkbaar die waarbij, na 1 januari 2007, de overdracht van de aangifte nog op een papieren drager kan gebeuren ingeval een informatieplichtige in de "manifeste onmogelijkheid" ⁵ verkeert om de aangifte via elektronische weg te verrichten. Vraag is evenwel of de in dat verband aan de Nationale Bank van België verleende opdracht erin bestaat om te bepalen wat onder het begrip "manifeste onmogelijkheid" moet worden begrepen, dan wel of die opdracht betrekking heeft op de wijze waarop de "voorafgaande" en "uitdrukkelijke" aanvraag tot vrijstelling moet gebeuren of dat het, tot slot, de bedoeling is dat de Nationale Bank van België de vormelijke opmaak zou regelen van de papieren drager ⁶.

⁵Het betrokken begrip moet in ieder geval nader worden omschreven, al was het maar omdat niet duidelijk is waaruit precies het "manifeste" karakter van de onmogelijkheid om de aangifte langs elektronische weg te verrichten, dient te bestaan.

⁶In dat geval rijst de vraag hoe de in artikel 10, § 3, omschreven opdracht aan de Nationale Bank van België zich verhoudt tot de opdracht die in artikel 9 van het ontwerp aan die instelling wordt gegeven inzake de "modaliteiten" van de gegevensoverdracht en die, volgens het verslag aan de Koning, wat de papieren dragers

Uit wat voorafgaat volgt dat de bevoegdheidsopdracht, in fine van artikel 10, § 3, van het ontwerp, zou moeten worden verduidelijkt, met dien verstande evenwel dat ermee rekening moet worden gehouden dat, overeenkomstig de algemene principes van ons publiek recht, geen verordenende bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd aan een openbare instelling als de Nationale Bank van België. Enkel indien de aldus gedelegeerde bevoegdheden een dermate hoge techniciteit zouden vertonen dat deze het meest efficiënt worden uitgeoefend door de betrokken openbare instelling die daarvoor het beste is toegerust of die voor de toepassing van de betrokken regels instaat, zou de beoogde delegatie kunnen worden gebillijkt.

Het verdient aanbeveling dat, benevens een nauwkeuriger omschrijving van de opdracht die in artikel 10, § 3, van het ontwerp aan de Nationale Bank van België wordt verleend, tevens in het verslag aan de Koning zou worden aangegeven welke aspecten van de regeling, bedoeld in het voornoemde artikel 10, § 3, dermate technisch zijn dat ze beter door de Nationale Bank van België worden geregeld. Bij gebrek aan dergelijke aspecten dient de delegatie van bevoegdheden aan de Nationale Bank van België te worden weggelaten uit artikel 10, § 3, van het ontwerp ⁷.

Artikel 12

Gelet op het bepaalde in artikel 122 van de wet van 21 december 1994 en in de artikelen 19 tot 23 van de wet van 4 juli 1962, is artikel 12 van het ontwerp overbodig. Deze laatste bepaling is daarenboven misleidend in de mate ermee de indruk wordt gewekt dat de Koning bevoegd zou zijn om de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van de betrokken overtredingen te regelen, wat niet het geval is.

betreft erin bestaat om "bijvoorbeeld ... het formaat, het voorkomen van de aangifte en van de rubrieken, etc." vast te stellen.

⁷Wat dan zou inhouden dat in voorkomend geval in het ontwerp zelf de essentiële regels betreffende de aangelegenheid die het voorwerp uitmaakt van de (te schrappen) delegatiebepaling, worden opgenomen.

.../...

Uit wat voorafgaat, volgt dat artikel 12 uit het ontwerp moet worden weggelaten. De volgende artikelen van het ontwerp moeten dan uiteraard worden vernummerd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.806/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 19 novembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "prescrivant une statistique mensuelle des échanges de biens entre la Belgique et les autres Etats membres de la Communauté européenne", a donné le 23 novembre 2004 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit:

- "- de communautaire réglementation concernant la statistique de la circulation des marchandises est modifiée par le règlement (CE) n° 638/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 concernant la statistique communautaire de la circulation des marchandises entre les États membres et contenant la suppression du règlement (CEE) n° 3330/91 du Conseil, ainsi que par le règlement n° .../2004 de la Commission de ...;
- ces règlements européens, bien que leur application immédiate dans le droit interne, laisse aux États membres certaines options qui doivent être exercées dans le droit national;
- la réglementation nationale doit être modifiée au plus tard le 1^{er} janvier 2005, date à laquelle les règlements européens entreraient en vigueur;
- il est d'un intérêt primordial de pouvoir recueillir les statistiques de la circulation des marchandises sans interruption afin de pouvoir procéder aux modifications prévues."

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise essentiellement à adapter la réglementation de droit interne en matière de statistiques du commerce extérieur à l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005 des règlements européens, mentionnés dans le préambule du projet, relatifs aux statistiques communautaires des échanges de biens entre les États membres de l'Union européenne.

.../...

En outre, le projet contient un certain nombre de modifications tendant à la simplification administrative, notamment celles qui portent sur la généralisation de la déclaration par voie électronique.

Compte tenu de la nature des modifications en projet, il a été opté pour l'abrogation de l'actuel arrêté royal du 14 janvier 1993¹ et son remplacement par le texte en projet.

2. Le fondement juridique de la réglementation en projet est multiple. Le projet pourvoit tout d'abord à l'exécution de l'article 121 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, combiné avec l'article 122 de la même loi. Par ailleurs, le lien qu'il présente avec la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique² est tel que les dispositions de cette loi, mentionnées au premier alinéa du préambule du projet, peuvent également être réputées procurer un fondement juridique à la réglementation en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Tant l'intitulé du projet que son dispositif (voir article 1^{er}) mentionnent "les autres États membres de la Communauté européenne". Il conviendrait d'actualiser cette

1

Arrêté royal du 14 janvier 1993 prescrivant une statistique mensuelle des échanges de biens entre la Belgique et les autres États membres de la Communauté européenne.

2

Ce lien est explicitement confirmé à l'article 122 de la loi précitée du 21 décembre 1994.

terminologie en écrivant, par analogie avec l'article 108, f), de la loi du 21 décembre 1994 ³, "les autres États membres de l'Union européenne".

Préambule

1. On rédigera le premier alinéa du préambule comme suit:

"Vu la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique, notamment les articles 1^{er} et 16, modifiés par la loi du 1^{er} août 1985;"

2. Compte tenu de l'observation formulée à propos du fondement juridique de la réglementation en projet, on écrira à la fin du deuxième alinéa du préambule "notamment les articles 121 et 122;" au lieu de "notamment les articles 107 à 122;"

3. Dans un souci de clarté, on insérera après le quatrième alinéa du préambule un alinéa rédigé comme suit:

"Vu le règlement européen (CE) n° 1982/2004 de la Commission du 18 novembre 2004 concernant la mise en oeuvre du règlement (CE) n° 638/2004 du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires des échanges de biens entre États membres et abrogeant les règlements (CE) n° 1901/2000 et (CEE) n° 3590/92 de la Commission;" ⁴.

3

L'article 108, f), de la loi du 21 décembre 1994 mentionne "les statistiques du commerce extérieur, au sein de l'Union européenne et en dehors de celle-ci, ainsi que celles du transit".

4

Il est évident que le règlement concerné devra également être mentionné dans la motivation figurant au sixième alinéa du préambule.

Au quatrième alinéa du préambule, on supprimera alors le segment de phrase ", ainsi que le règlement n° .../2004 de la Commission du ...".

Article 5

La référence aux "données relatives aux expéditions mentionnées sous les littéra h) et i) de l'article 4, § 1^{er}" figurant à l'article 5, § 2, du projet, sera corrigée, compte tenu de la numérotation des éléments de l'énumération reproduite à l'article 4, § 1^{er}, du projet.

La même observation vaut pour l'article 6, § 2, du projet.

Article 10

À l'article 10, § 3, du projet, la Banque nationale de Belgique est chargée de définir "les conditions et les modalités" de "l'usage de (la) dérogation".

On n'aperçoit pas la portée précise de cette mission. La dérogation visée est, semble-il, celle en vertu de laquelle la déclaration peut encore être transmise sur support papier après le 1^{er} janvier 2007 lorsque le redevable de l'information se trouve dans l'"impossibilité manifeste"⁵ d'effectuer la déclaration par voie électronique. On peut toutefois se demander si la mission confiée à cet égard à la Banque nationale de Belgique consiste à définir ce qu'il faut entendre par la notion d'"impossibilité manifeste" ou porte sur la manière dont la demande de dérogation "préalable" et "expresse" doit être effectuée,

5

Il faudra de toute manière préciser la notion concernée, ne fût-ce que parce que l'on n'aperçoit pas en quoi consiste précisément le caractère "manifeste" de l'impossibilité d'effectuer une déclaration par voie électronique.

ou encore si l'intention n'est pas de faire régler par la Banque nationale de Belgique la confection formelle du support papier ⁶.

Il résulte de ce qui précède que la délégation de pouvoirs figurant à la fin de l'article 10, § 3, du projet, devrait être précisée, étant entendu toutefois qu'il faudra veiller à ce que conformément aux principes généraux de notre droit public, aucun pouvoir réglementaire ne puisse être délégué à un organisme public comme la Banque nationale de Belgique. La délégation visée ne pourrait se justifier que si les compétences ainsi déléguées présentent une technicité telle que c'est l'organisme public concerné, qui est le mieux équipé à cet effet ou est chargé de l'application des règles concernées, qui peut les exercer avec la plus grande efficacité.

Il est recommandé que le rapport au Roi précise non seulement la mission confiée en vertu de l'article 10, § 3, du projet, à la Banque nationale de Belgique, mais indique également les aspects de la réglementation, visés à l'article 10, § 3, précité, qui sont à ce point techniques qu'ils seront réglés, de préférence, par la Banque nationale de Belgique. À défaut d'identifier de tels aspects, on supprimera à l'article 10, § 3, du projet, la délégation de pouvoirs faite à cette dernière ⁷.

Article 12

6

Dans ce cas, la question se pose de savoir comment s'articulent la mission confiée à la Banque nationale de Belgique en vertu de l'article 10, § 3, et, celle que lui attribue l'article 9 du projet concernant les "modalités" de la transmission des données et qui, selon le rapport au Roi, consiste pour les supports papier à définir "par exemple ...(le) format, (la) présentation de la déclaration et de ses rubriques, etc.".

7

Ce qui implique donc que, le cas échéant, les règles essentielles concernant la matière visée par la délégation (à supprimer) seront inscrites dans le projet même.

.../...

Les dispositions de l'article 122 de la loi du 21 décembre 1994 et des articles 19 à 23 de la loi du 4 juillet 1962 rendent l'article 12 du projet superflu. En outre, cette disposition est ambiguë dans la mesure où elle laisse entendre que le Roi serait compétent pour régler la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions visées, ce qui n'est pas le cas.

L'article 12 du projet doit par conséquent, être distrait. La numérotation des articles suivants du projet devra évidemment être modifiée dans ce cas.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME