

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.887/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 14 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention d'assistance mutuelle administrative en matière douanière entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie, signée à Bruxelles le 2 octobre 2001", a donné le 8 mars 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet de loi, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet de loi appelle les observations ci-après.

1. L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi est limité à un commentaire général de la Convention d'assistance mutuelle. Il sera complété, lors du dépôt au Sénat de l'avant-projet de loi, par un commentaire article par article de la Convention, tel qu'il a été communiqué au Conseil d'État par le fonctionnaire délégué.

2. Comme le relève l'exposé des motifs, l'article 14, § 1^{er} ¹, du protocole n° 2 sur l'assistance administrative mutuelle en vue de l'application correcte de la législation douanière, annexé à l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, fait à Corfou le 24 juin 1994, stipule que ledit protocole "complète les accords d'assistance mutuelle qui ont été conclus entre un ou plusieurs États membres et la Russie et (qu')il ne fait pas obstacle à leur application. Il n'interdit pas non plus un élargissement de l'assistance mutuelle en vertu d'accords de ce type conclus ou à conclure".

La Convention d'assistance mutuelle signée à Bruxelles le 2 octobre 2001 se concilie donc avec le dispositif communautaire.

⁽¹⁾ Et non pas "§ 2" comme indiqué dans l'exposé des motifs.

3. La Convention d'assistance a été signée par le Ministre des Finances "pour le Gouvernement du Royaume de Belgique". Le caractère non mixte du traité est ainsi affirmé mais l'exposé des motifs n'en donne aucune justification.

Selon les informations communiquées par le fonctionnaire délégué, le Ministre des Affaires étrangères, dans son courrier adressé au Ministre des Finances le 29 août 2005, a fait savoir que les services compétents de son administration étaient "d'avis que la convention conclue avec la Fédération de Russie revêt un caractère exclusivement fédéral (au motif qu') il ne s'agit pas en l'espèce d'un accord réglant des matières régionales et/ou communautaires, mais de l'application de règles en matière de douanes au sens large".

L'article 1^{er} de la Convention a trait à l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires que les autorités douanières sont chargées de faire appliquer à l'importation, à l'exportation et au transit de marchandises, que lesdites dispositions concernent les droits de douanes ou tous autres droits ou taxes perçus par les autorités douanières, ou encore les mesures de prohibition, de restriction et de contrôle à l'exportation ou à l'importation de marchandises. Selon l'article 2, les autorités douanières se prêtent mutuellement assistance pour garantir que la législation douanière est correctement appliquée et (notamment) pour prévenir ou déceler des infractions à cette législation en menant des enquêtes.

À la demande de la Fédération de Russie, l'article 4 de la Convention prévoit expressément la communication d'informations relatives aux mouvements d'objets d'art et d'antiquité ayant une grande valeur historique ainsi que l'assistance mutuelle dans le cadre d'enquêtes relatives aux infractions concernant les biens culturels propriété d'État de l'une des Parties.

Cette disposition, outre qu'elle témoigne de l'attention particulière des Parties à l'accord pour ces questions, met en évidence, sur ce point particulier, que la Convention est susceptible d'être appliquée par les agents de l'administration des douanes et accises du Service Public Fédéral - Finances, à la circulation transfrontalière de biens ou de marchandises dont les caractéristiques propres justifient

.../...

qu'ils fassent l'objet de mesures générales ou individuelles d'interdiction ou de restriction, qui relèvent, en tout ou en partie, des compétences matérielles des Communautés ou des Régions - en ce compris dans des secteurs qui ne sont pas mentionnés expressément dans la Convention, comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, qui cite en exemple les mouvements d'armes ou de déchets. Dans tous ces cas, il incombe aux fonctionnaires du S.P.F. - Finances d'appliquer les mesures communautaires ou régionales pertinentes dans l'exercice de leurs attributions.

L'article 4 de la Convention n'infirmes donc pas le caractère exclusivement fédéral du traité ^{1 2}.

(1) À été également considéré comme un traité exclusivement fédéral, la Convention établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, et l'Annexe, faites à Bruxelles le 18 décembre 1997 (loi d'assentiment du 13 septembre 2004, Moniteur belge du 4 novembre 2004).

(2) Le règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992 concernant l'exportation de biens culturels est conçu selon la même logique : si l'article 3 confie aux États membres le soin de communiquer à la Commission, la liste des autorités compétentes pour la délivrance des autorisations d'exportation de biens culturels, l'article 4 dispose d'emblée que l'autorisation d'exportation est présentée, à l'appui de la déclaration d'exportation, lors de l'accomplissement des formalités douanières d'exportation, auprès du bureau de douane compétent pour l'acceptation de ladite déclaration.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.887/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 februari 2006 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de wederzijdse administratieve bijstand inzake douane tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Russische Federatie, ondertekend te Brussel op 2 oktober 2001", heeft op 8 maart 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp van wet, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp van wet aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet blijft beperkt tot een algemene bespreking van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse bijstand. Op het ogenblik dat dit voorontwerp van wet bij de Senaat wordt ingediend, zal het worden aangevuld met een artikelsgewijze bespreking van de Overeenkomst, zoals blijkt uit een mededeling van de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State.

2. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting wordt in artikel 14, lid 1¹, van Protocol Nr. 2 betreffende wederzijdse administratieve bijstand voor de correcte toepassing van de douanewetgeving, als bijlage bij de Overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Gemeenschappen en hun Lidstaten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds, gedaan te Korfoe op 24 juni 1994, bepaald dat dat protocol "een aanvulling (vormt) op en geen beletsel voor de toepassing van alle overeenkomsten inzake wederzijdse bijstand die tussen een of meer Lidstaten en Rusland gesloten zijn of kunnen worden. Het staat een ruimere wederzijdse bijstand waarin dergelijke gesloten of te sluiten overeenkomsten voorzien, niet in de weg."

De Overeenkomst betreffende de wederzijdse bijstand, die ondertekend is te Brussel op 2 oktober 2001 is dus in overeenstemming met de gemeenschapsregeling.

⁽¹⁾ En niet "§ 2" zoals vermeld in de memorie van toelichting.

3. De Overeenkomst betreffende de bijstand is ondertekend door de Minister van Financiën "Voor de Regering van het Koninkrijk België". Het niet-gemengd karakter van de Overeenkomst wordt aldus bevestigd, terwijl hierover in de memorie van toelichting echter geen enkele uitleg wordt gegeven.

Volgens de inlichtingen die medegedeeld zijn door de gemachtigde ambtenaar, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in zijn schrijven gericht aan de Minister van Financiën op 29 augustus 2005 laten weten dat de bevoegde diensten van zijn administratie "(étaient) d'avis que la convention conclue ...".

Artikel 1 van de Overeenkomst heeft betrekking op het geheel van door de douaneautoriteiten toegepaste wettelijke bepalingen en voorschriften inzake de in-, uit- en doorvoer van goederen, zowel die welke de douanerechten en alle andere rechten en belastingen betreffen geïnd door de douaneautoriteiten als die welke de maatregelen inzake verboden, beperkingen en controle bij invoer of uitvoer van goederen betreffen. Volgens artikel 2 verlenen de douaneautoriteiten elkaar wederzijdse bijstand teneinde een juiste toepassing van de douanewetten te verzekeren en (inzonderheid) teneinde strafbare feiten op het stuk van de douanewetten te voorkomen, op te sparen of te bestrijden.

Op verzoek van de Russische Federatie wordt in artikel 4 van de Overeenkomst uitdrukkelijk voorzien in de verstrekking van inlichtingen over de handel in kunstwerken en antieke werken die een grote historische waarde bezitten, alsook in een wederzijdse bijstand in het kader van onderzoeken gevoerd naar inbreuken die verband houden met de culturele eigendommen van één van de Staten van de Partijen.

Naast het feit dat deze bepaling aantoont dat de Partijen bij de Overeenkomst bijzondere aandacht besteden aan die aangelegenheden, wordt in dat verband ook benadrukt dat de Overeenkomst toegepast kan worden door de ambtenaren van de administratie der douane en accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën, op grensoverschrijdend verkeer van goederen of koopwaar dat van die aard is dat daarop algemene of individuele verbods- of beperkingsmaatregelen moeten worden toegepast die geheel of gedeeltelijk onder de materiële bevoegdheden ressorteren van de gemeenschappen of de gewesten - met inbegrip van de sectoren die niet uitdrukkelijk vermeld worden in de Overeenkomst, zoals ook bevestigd wordt door de gemachtigde ambtenaar die als voorbeeld de handel in wapens of afval citeert. In al die gevallen komt

.../...

het de ambtenaren van de FOD Financiën toe om bij de uitoefening van hun bevoegdheden de relevante maatregelen toe te passen die gelden binnen de gemeenschappen en de gewesten.

Artikel 4 van de Overeenkomst gaat dus niet in tegen het louter federale karakter van het Verdrag ^{2 3}.

⁽²⁾ De Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties, en de Bijlage, gedaan te Brussel op 18 december 1997 (goedkeuringswet van 13 september 2004, Belgisch Staatsblad van 4 november 2004) wordt eveneens beschouwd als een uitsluitend federaal Verdrag.

⁽³⁾ Verordening (EEG) nr. 3911/92 van de Raad van 9 december 1992 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen is volgens dezelfde logica opgesteld : terwijl in artikel 3 wordt bepaald dat de lidstaten de Commissie de lijst verstrekken van de voor de afgifte van uitvoervergunningen voor cultuurgoederen bevoegde autoriteiten, wordt in artikel 4 van meet af aan bepaald dat de uitvoervergunning ter ondersteuning van de aangifte ten uitvoer bij de vervulling van de douaneformaliteiten voor uitvoer (wordt) overgelegd aan het douanekantoor dat voor de aanvaarding van deze aangifte bevoegd is.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS