

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.800/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'État à la Modernisation des Finances et à la Lutte contre la fraude fiscale, adjoint au Ministre des Finances, le 29 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant certaines mesures relatives au contrôle du transport transfrontalier d'argent liquide", a donné le 24 juillet 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 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 du projet, 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, le projet appelle les observations ci-après.

Portée du projet

Le projet d'arrêté royal examiné entend régler deux objets qui sont sans doute apparentés, mais dont le cadre juridique doit être soigneusement distingué.

D'une part, le projet prévoit les mesures d'exécution nécessaires pour l'application en Belgique du règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif au contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté (ci-après dénommé : le règlement européen).

D'autre part, le projet réglemente le transport d'argent liquide entre la Belgique et un État membre de la Communauté européenne ou entre cet État membre et la Belgique ¹.

Comme cela sera expliqué ci-après, il conviendrait de consacrer un texte séparé à chacun de ces deux objets.

Exécution du règlement européen

1. En ce qui concerne le premier volet de l'arrêté examiné, par lequel le Roi entend prévoir les mesures d'exécution du règlement européen, l'auteur du projet doit veiller à prendre en compte la spécificité qui résulte de la nature juridique d'un tel règlement.

(1) Voir la recommandation spéciale IX concernant les passeurs de fonds. Contrairement au règlement européen, cette recommandation n'est pas une norme de même nature que le droit européen.

Selon l'article 249, alinéa 2, du traité instituant la Communauté européenne,

"Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre."

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, les effets immédiats que le traité attribue de la sorte aux règlements s'opposent à leur réception dans l'ordre interne. Toute incorporation ou intégration dans le droit national de chaque État, sous quelque forme que ce soit, est prohibée, comme susceptible d'entraver l'application immédiate, simultanée et uniforme des règlements dans l'ensemble de la Communauté, ainsi que d'occulter leur nature proprement communautaire. De manière générale, les autorités nationales ne peuvent adopter que des mesures d'exécution des règlements, complémentaires aux dispositions de ceux-ci et nécessaires à leur application effective, telles que des règles administratives propres à en assurer le respect ou la fixation de sanctions en cas d'infraction. Il est au contraire exclu qu'elles reproduisent, même sans en altérer la teneur, des dispositions du règlement dans leur droit interne.

2. Examiné sous cet angle, le projet appelle les observations qui suivent :

- la définition reprise sous b) à l'article 1^{er} doit être omise : en effet, elle figure déjà à l'article 2 du règlement européen;
- l'article 2 doit être omis, car la règle qu'il énonce figure déjà à l'article 3.1. du règlement européen;
- l'article 4 doit être omis car la règle qu'il énonce figure déjà à l'article 3.1. du règlement européen;
- en tant qu'il s'applique au chapitre 1^{er} de l'arrêté en projet, l'article 9, § 1^{er}, doit être mis en concordance avec l'article 1^{er}, c), qui définit l'autorité compétente visée à l'article 2.1. du règlement européen comme étant l'administration des douanes et accises;

- en tant qu'il s'applique au chapitre 1^{er} de l'arrêté en projet, l'article 10, § 1^{er}, doit être omis : dans la mesure où il prévoit que la retenue par décision "administrative" de l'argent liquide est possible dans l'hypothèse qu'il vise alors même que l'obligation de déclaration a été respectée, il comporte une règle qui s'écarte de ce que prévoient les articles 5 et 6 du règlement européen en pareille hypothèse et contrevient à l'application uniforme du règlement précité.

3. Le projet d'arrêté royal doit donc être fondamentalement revu pour en limiter la portée à l'énonciation des règles constituant les mesures d'exécution nécessaires du règlement européen. Il se recommande à cet égard d'adopter un arrêté royal consacré spécifiquement aux mesures d'exécution du règlement européen car il est peu praticable, au vu notamment de l'observation 2, émise ci-avant, de régler dans un même arrêté royal ces mesures d'exécution et des mesures relevant de l'organisation d'un régime juridique de contrôle du transport d'argent liquide qui ne trouve pas sa source dans le règlement européen.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.800/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 29 juni 2006 door de Staatssecretaris voor de Modernisering van de Financiën en de Strijd tegen de fiscale fraude toegevoegd aan de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen ter controle van het grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen", heeft op 24 juli 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 vervangen is 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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Draagwijdte van het ontwerp

Het onderzochte ontwerp van koninklijk besluit beoogt twee aangelegenheden te regelen die ongetwijfeld met elkaar verband houden, maar waarvan het juridische kader zorgvuldig onderscheiden moet worden.

Enerzijds voorziet het ontwerp in de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen opdat verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten (hierna te noemen : de Europese Verordening) in België kan worden toegepast.

Anderzijds regelt het ontwerp het verkeer van liquide middelen tussen België en een Lidstaat van de Europese Gemeenschap of tussen die Lidstaat en België ¹.

Zoals hierna zal worden uiteengezet, zou het nodig zijn om een afzonderlijke tekst te wijden aan elk van beide aangelegenheden.

⁽¹⁾ Zie bijzondere aanbeveling IX betreffende cash-koeriers. In tegenstelling tot de Europese Verordening is deze aanbeveling geen norm van dezelfde aard als het Europese recht.

Tenuitvoerlegging van de Europese verordening

1. Wat het eerste deel van het onderzochte besluit betreft, waarmee de Koning beoogt te voorzien in de uitvoeringsmaatregelen voor de Europese verordening, dient de steller van het ontwerp erop toe te zien dat hij rekening houdt met de specificiteit die voortvloeit uit de juridische aard van zulk een verordening.

Artikel 249, tweede lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap luidt als volgt :

"Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat."

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, vormt de onmiddellijke werking die aldus door het Verdrag aan verordeningen wordt verleend een beletsel voor de receptie ervan in de interne rechtsorde. Elke opname of integratie in het nationale recht van elke lidstaat afzonderlijk, in welke vorm ook, is verboden, aangezien zulks de onmiddellijke, gelijktijdige en uniforme toepassing van verordeningen in de gehele Gemeenschap kan belemmeren en kan verhullen dat het eigenlijk gaat om bepalingen van Gemeenschapsrecht. Algemeen gesproken kunnen de nationale autoriteiten alleen maatregelen ter uitvoering van de verordeningen aannemen, welke maatregelen aanvullend zijn bij de bepalingen van de verordeningen en noodzakelijk zijn voor de daadwerkelijke toepassing ervan, zoals administratieve regels die dienen om de naleving ervan te garanderen of om straffen te bepalen die op de niet-naleving ervan staan. Het is daarentegen uitgesloten dat die nationale autoriteiten verordeningsbepalingen in hun interne recht overnemen, zelfs zonder de bewoordingen ervan te wijzigen.

2. Vanuit dat oogpunt geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen :

- de definitie onder b) in artikel 1 dient te vervallen : deze wordt namelijk reeds gegeven in artikel 2 van de Europese verordening;
- artikel 2 dient te vervallen, aangezien de regel die daarin vervat ligt, reeds staat in artikel 3.1. van de Europese verordening;
- artikel 4 dient te vervallen, daar de regel die daarin vervat ligt, reeds staat in artikel 3.1. van de Europese verordening;
- in zoverre artikel 9, § 1, betrekking heeft op hoofdstuk I van het ontworpen besluit, dient het in overeenstemming te worden gebracht met artikel 1, c), waarin de "bevoegde autoriteit" bedoeld in artikel 2.1. van de Europese verordening gedefinieerd wordt als de Administratie der douane en accijnzen;
- in zoverre artikel 10, § 1, betrekking heeft op hoofdstuk I van het ontworpen besluit, dient het te vervallen : in de mate waarin het bepaalt dat het in bewaring nemen van liquide middelen bij "administratieve" beslissing mogelijk is in het geval waarin het voorziet, ook al is de aangifteplicht nagekomen, bevat het een regel die afwijkt van hetgeen de artikelen 5 en 6 van de Europese verordening in zo'n geval bepalen en is het strijdig met de eenvormige toepassing van voornoemde verordening.

3. Het ontwerp van koninklijk besluit moet dus grondig worden herzien om de draagwijdte ervan te beperken tot de verwoording van de regels die de vereiste uitvoeringsmaatregelen zijn van de Europese verordening. Het is in dat verband aangeraden om een koninklijk besluit uit te vaardigen dat specifiek gewijd is aan de uitvoeringsmaatregelen van de Europese verordening, aangezien het nagenoeg ondoenlijk is om, onder meer gelet op de hiervoren geformuleerde opmerking 2, in eenzelfde koninklijk besluit zowel die uitvoeringsmaatregelen in te schrijven als regels te geven in verband met het opzetten van een juridisch systeem voor controle van het verkeer van liquide middelen, welk systeem niet voortvloeit uit de Europese verordening.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. RONVAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS