

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.318/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 14 septembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 22 juillet 1998 relatif à la déclaration en matière de douane et d'accises", a donné le 11 octobre 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.

Formalité préalable

L'avis du Conseil des douanes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise du 2 août 2006 visé à l'alinéa 7 du préambule n'était pas joint à la demande d'avis transmise au Conseil d'État. Le présent avis est donc donné sous la réserve du correct accomplissement de cette formalité préalable.

Préambule

1. A sujet des alinéas 1^{er} et 2, il convient d'observer qu'un texte qui tend notamment à exécuter des règlements européens ne trouve son fondement légal que dans des normes de droit interne qui sont seules visées à ce titre au préambule. En revanche, les alinéas 1^{er} et 2 pourraient faire l'objet d'un considérant.

2. À l'alinéa 3, les mots "modifiée en dernier lieu par la loi du 30 juin 2000, en particulier les articles 9 et 10" doivent être remplacés par les mots "notamment l'article 9, modifié par la loi du 22 décembre 1989, et l'article 10, remplacé par la loi du 22 décembre 1989".

3. Dans le préambule, la référence à l'ensemble d'un texte se fait toujours en mentionnant toutes les modifications expresses et encore en vigueur que ce texte a subies.

.../...

L'alinéa 4 sera revu en ce sens.

4. Les alinéas 5 et 6 seront omis car les textes qu'ils visent n'étant ni modifiés ni abrogés par le projet, ils ne doivent pas être mentionnés au préambule de celui-ci.

5. À l'alinéa 7, il convient d'écrire "l'Union économique belgo-luxembourgeoise" et non "l'Union belgo-luxembourgeoise".

6. L'alinéa 8 sera rédigé comme suit :

"Vu l'avis 41.318/2 du Conseil d'État, donné le 11 octobre 2006, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Dispositif

Article 1^{er}

1. À l'article 1^{er}, § 1^{er}, en projet, les mots "Sans préjudice" doivent être remplacés par les mots "Sous réserve", la même observation valant pour les articles 2, en projet, et 3, § 1^{er}, en projet.

2. À l'article 1^{er}, § 2, en projet, il conviendrait de compléter les mots "avec certificat server de classe 3" par l'identification de la norme juridique de droit interne qui prévoit conformément à l'article 4 l'existence de ce certificat ⁽¹⁾.

3. L'article 1^{er}, § 3, en projet, se donne pour objet une matière qui ne fait pas partie de celles dont le règlement est explicitement confié au Ministre des Finances par les articles 9 et 10 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises qui constituent le fondement légal du projet. Or, comme ces articles 9 et 10 dérogent à la règle constitutionnelle selon laquelle le pouvoir réglementaire d'exécution de la loi appartient au Roi, ils doivent être interprétés strictement.

Par conséquent, ce paragraphe est dépourvu de fondement légal et sera omis puisque le ministre ne tient d'aucune des hypothèses visées aux articles 9 et 10 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises le pouvoir de déterminer qui porte la responsabilité de la déclaration à l'égard de la douane.

Pour le même motif, l'article 1^{er}, § 4, en projet, sera également omis car ni les moments auxquels les documents à joindre à la déclaration doivent être présentés à la succursale compétente ni la communication et la présentation de tels documents "à la première demande de la douane à la succursale visée" ne font partie des objets dont le règlement est confié au Ministre des Finances par les articles 9 et 10, précités.

⁽¹⁾ La loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification n'évoque pas la notion de "certificat server de classe 3". On observera par ailleurs que l'article 4 de cette loi est rédigé comme suit : "À défaut de dispositions légales contraires, nul ne peut être contraint de poser un acte juridique par voie électronique". Au regard de cette disposition, la question se pose de savoir si l'arrêté en projet, en tant qu'il impose à ses destinataires de signer par voie électronique la déclaration informatisée qu'il prévoit, est juridiquement admissible compte tenu de l'article 10, 1^o, de la loi générale sur les douanes et accises qui n'envisage pas explicitement la signature électronique.

4. L'article 2, b), en projet, opère un renvoi à "l'article 353, §§ 2 et 4, du Règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire".

L'article 353 de ce règlement ne comportant qu'une seule phrase, laquelle n'est pas divisée en paragraphes, l'auteur du projet réexaminera la pertinence du renvoi évoqué ci-avant.

5. À l'article 3, § 1^{er}, en projet, le mot "notamment", qui compromet la sécurité juridique, doit être omis.

6. Le Ministre des Finances ne tient pas des articles 9 et 10 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises le pouvoir de régler les matières que visent les articles 5 à 7, en projet.

Sauf à indiquer au préambule dans quel texte de droit interne le ministre trouverait ce pouvoir, les articles 5 et 6, en projet, seront omis du projet.

Article 2

L'article 10 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises réserve au Ministre des Finances le pouvoir d'imposer que les données à faire figurer sur les déclarations en matière de douanes soient introduites par le déclarant dans le système informatisé de traitement des déclarations en douane (1°) et de fixer les modalités selon lesquelles ces données doivent être introduites dans ce système (2°).

Au regard de cette disposition, l'article 15*bis*, en projet, qui aboutit, dans l'hypothèse qui y est visée, à ce que ce soit "l'Administrateur Douanes et Accises" qui impose que les données soient introduites électroniquement ne peut être admis.

Il sera donc revu ou omis du projet.

.../...

Article 4

Il y a lieu d'insérer les mots ", inséré par l'arrêté ministériel du 27 novembre 1998," entre le mot "d'accises" et les mots "est abrogé".

Article 6

Il ne convient pas que l'auteur d'un texte s'habilite lui-même à en fixer la date d'entrée en vigueur.

Il appartient donc à l'auteur du projet de déterminer, dans le projet, la date de son entrée en vigueur ou d'attendre avant de l'adopter.

Annexe

L'annexe de l'arrêté en projet, qui remplace l'annexe IX de l'arrêté ministériel du 22 juillet 1998 relatif à la déclaration en matière de douanes et d'accises, doit être signée par le Ministre des Finances après avoir été revêtue de la mention suivante :

"Vu pour être annexé à l'arrêté ministériel du ... modifiant l'arrêté ministériel du 22 juillet 1998 relatif à la déclaration en matière de douanes et d'accises."

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.318/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 september 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 22 juli 1998 betreffende de aangifte inzake douane en accijnzen", heeft op 11 oktober 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 voornoemde 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.

Voorafgaand vormvereiste

Bij de aan de Raad van State overgezonden adviesaanvraag was niet het advies gevoegd van de Douaneraad van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie van 2 augustus 2006 waarnaar wordt verwezen in het zevende lid van de aanhef. Dit advies wordt dus gegeven onder het voorbehoud dat aan dit voorafgaand vormvereiste wordt voldaan.

Aanhef

1. In verband met het eerste en tweede lid moet er op worden gewezen dat een tekst die er inzonderheid toe strekt uitvoering te verlenen aan Europese verordeningen, alleen rechtsgrond vindt in interne rechtsnormen waarnaar alleen in die hoedanigheid in de aanhef wordt verwezen. Het eerste en tweede lid zouden daarentegen in een considerans kunnen worden opgenomen.

2. In het derde lid moeten de woorden "laatst gewijzigd door de wet van 30 juni 2000, inzonderheid op de artikelen 9 en 10" worden vervangen door de woorden "inzonderheid op artikel 9, gewijzigd bij de wet van 22 december 1989, en op artikel 10, vervangen bij de wet van 22 december 1989".

3. Bij de verwijzing naar een regeling in de aanhef worden alle uitdrukkelijke wijzigingen vermeld die deze regeling heeft ondergaan en die nog van kracht zijn.

Het vierde lid moet in deze zin worden herzien.

4. Het vijfde en zesde lid moeten worden weggelaten daar ze in de aanhef van het ontwerp niet hoeven te worden vermeld, doordat de teksten waarnaar ze verwijzen door het ontwerp niet worden gewijzigd of opgeheven.

5. In de Franse tekst van het zevende lid schrijve men "Union économique belgo-luxembourgeoise" en niet "Union belgo-luxembourgeoise".

6. Het achtste lid moet als volgt worden geredigeerd:

"Gelet op advies 41.318/2 van de Raad van State, gegeven op 11 oktober 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Dispositief

Artikel 1

1. In het ontworpen artikel 1, § 1, moet het woord "Onverminderd" worden vervangen door de woorden "Onder voorbehoud van", een opmerking die eveneens geldt voor de ontworpen artikelen 2 en 3, § 1.

2. In het ontworpen artikel 1, § 2, moeten de woorden "met een server certificaat klasse 3" worden aangevuld met de opgave van de interne rechtsnorm die overeenkomstig artikel 4 voorziet in het bestaan van dit certificaat ⁽¹⁾.

3. Het ontworpen artikel 1, § 3, geeft als rechtsgrond op een aangelegenheid die niet behoort tot de aangelegenheden waarvan de regeling uitdrukkelijk aan de Minister van Financiën is toevertrouwd bij de artikelen 9 en 10 van de algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977, die de rechtsgrond van het ontwerp vormen. Aangezien deze artikelen 9 en 10 echter afwijken van de grondwettelijke regel dat de verordenende bevoegdheid om aan de wetten uitvoering te geven bij de Koning berust, moeten ze strikt worden geïnterpreteerd.

Bijgevolg heeft deze paragraaf geen rechtsgrond en dient hij te vervallen, aangezien de minister aan geen enkel van de gevallen waarvan sprake is in artikel 9 en 10 van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen de bevoegdheid ontleent om te bepalen wie tegenover de douane voor de aangifte verantwoordelijk is.

Om dezelfde reden moet het ontworpen artikel 1, § 4, eveneens vervallen, daar noch de termijnen waarbinnen de bescheiden die bij de aangifte moeten worden gevoegd, moeten worden overgelegd of medegedeeld op het bevoegde hulpkantoor, noch de overlegging of mededeling van zulke documenten "op het eerste verzoek van de douane aan het voormelde hulpkantoor", behoren tot de aangelegenheden waarvan de regeling bij de voornoemde artikelen 9 en 10 aan de Minister van Financiën is toevertrouwd.

⁽¹⁾ In de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten is geen sprake van het begrip "server certificaat klasse 3". Er dient overigens op te worden gewezen dat artikel 4 van deze wet als volgt geredigeerd is : "Behoudens andersluidende wettelijke bepalingen kan niemand verplicht worden rechtshandelingen te stellen via elektronische weg". In het licht van deze bepaling rijst de vraag of het ontworpen besluit, in zoverre het aan de adressaten ervan de verplichting oplegt om de op elektronische wijze ingezonden aangifte waarin het voorziet elektronisch te ondertekenen, juridisch aanvaardbaar is gelet op artikel 10, 1°, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, die niet uitdrukkelijk voorziet in de elektronische handtekening.

4. In het ontworpen artikel 2, b), wordt verwezen naar "artikel 353, leden 2 en 4, van Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende de vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek".

Daar artikel 353 van die verordening slechts één zin omvat, die niet in leden is ingedeeld, moet de steller van het ontwerp opnieuw nagaan of de voormelde verwijzing wel relevant is.

5. In het ontworpen artikel 3, § 1, moet het woord "inzonderheid", dat de rechtszekerheid in het gedrang brengt, worden weggelaten.

6. De Minister van Financiën ontleent aan de artikelen 9 en 10 van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen niet de bevoegdheid om de aangelegenheden te regelen waarover de ontworpen artikelen 5 tot 7 handelen.

De ontworpen artikelen 5 en 6 moeten uit het ontwerp worden weggelaten, tenzij in de aanhef wordt aangegeven aan welke regeling van intern recht de minister die bevoegdheid zou ontleenen.

Artikel 2

Artikel 10 van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen bepaalt dat alleen de Minister van Financiën mag opleggen dat de gegevens die moeten voorkomen in de aangiften inzake douane in het geautomatiseerd systeem van de douaneaangiften worden ingebracht door de aangever (1°) en de modaliteiten bepaalt volgens welke deze gegevens moeten worden ingebracht in dit systeem (2°).

Gelet op deze bepaling, kan het ontworpen artikel 15bis, dat ertoe leidt dat, in het geval waarvan daarin sprake is, "de Administrateur douane en accijnzen" eist dat de gegevens op elektronische wijze worden ingezonden, niet worden aanvaard.

.../...

Het moet dus worden herzien of uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 4

Tussen de woorden "accijnzen" en "wordt opgeheven" moeten de woorden ", ingevoegd bij het ministerieel besluit van 27 november 1998," worden ingevoegd.

Artikel 6

De steller van een tekst mag zich niet het recht aanmatigen om zelf de datum van de inwerkingtreding ervan te bepalen.

De steller van het ontwerp dient dus in het ontwerp de datum van de inwerkingtreding ervan te bepalen, of te wachten alvorens het uit te vaardigen.

Bijlage

De bijlage bij het ontworpen besluit, die bijlage IX vervangt van het ministerieel besluit van 22 juli 1998 betreffende de aangifte inzake douane en accijnzen, moet worden ondertekend door de Minister van Financiën nadat de volgende vermelding erop is aangebracht :

"Gezien om te worden gevoegd bij het ministerieel besluit van ... tot wijziging van het ministerieel besluit van 22 juli 1998 betreffende de aangifte inzake douane en accijnzen."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	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,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS