



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.428/3
van 21 juni 2013

avis 53.428/3
du 21 juin 2013

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
22 juli 1998 betreffende de
aangiften inzake douane en
accijnzen'

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 22 juillet 1998 relatif aux
déclarations en matière de
douane et d'accises'

Op 27 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 22 juli 1998 betreffende de aangiften inzake douane en accijnzen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 juni 2013.

*

Le 27 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 22 juillet 1998 relatif aux déclarations en matière de douane et d'accises'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 11 juin 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 juin 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe het ministerieel besluit van 22 juli 1998 ‘betreffende de aangiften inzake douane en accijnzen’ te wijzigen, onder meer teneinde richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 ‘betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten en tot intrekking van Richtlijn 2002/6/EG’ (hierna: richtlijn 2010/65/EU) ten dele om te zetten in het interne recht.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

3. De Inspectie van Financiën heeft op 22 januari 2013 een voorwaardelijk gunstig advies geformuleerd, namelijk “geen bezwaar onder de opschortende voorwaarde van het voorleggen van de budgettaire weerslag aan IF (aantal betreffende aangiften, invloed elektronische aangiften op betrokken economische activiteit en activiteit van de administratie)”. Uit dat advies blijkt dat er van uitgegaan wordt dat de wijziging “een gunstig budgettair effect ressorteert ten aanzien van de werkingsmiddelen van de algemene administratie”.

Gevraagd naar het akkoord van de Minister van Begroting, antwoordde de gemachtigde:

“Gezien de hoogdringendheid werd terzake aan de Minister van Begroting geen advies gevraagd. Er zijn nog twee zaken sinds lange tijd aan de Minister van Begroting zonder resultaat onderworpen. Vermits er een duidelijk advies was van de Inspectie van Financiën leek het daarom niet haalbaar om ook voor dit dringend besluit nog het advies van de Minister van Begroting te vragen.”

Overeenkomstig artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’, dient het ontwerp aan de voorafgaande akkoordbevinding van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort te worden voorgelegd. Daarbij wordt geen uitzondering gemaakt naargelang het al dan niet dringend karakter van het dossier. Deze voorafgaande vormvereiste dient derhalve alsnog te worden vervuld.

RECHTSGROND

4. Voor het ontworpen besluit kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 9 en 10 van de Algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, onder voorbehoud evenwel van wat bij de bespreking van artikel 1 van het ontwerp over de rechtsgrond wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Het is legistiek gebruikelijk om in de aanhef van een besluit eerst te verwijzen naar de rechtsgrond biedende bepalingen. Aangezien richtlijn 2010/65/EU geen rechtsgrond vormt voor het ontworpen besluit dient het eerste lid van de aanhef, waarin naar die richtlijn wordt verwezen, te vervallen.

Gelet op artikel 14, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2010/65/EU dient echter naar die richtlijn te worden verwezen, hetzij in de bepalingen zelf die ter omzetting van de richtlijn worden uitgevaardigd, hetzij bij de officiële bekendmaking ervan. Daarom zal bij voorkeur naar die richtlijn worden verwezen in een nieuw in het ministerieel besluit van 22 juli 1998 in te voegen artikel.¹

DISPOSITIEF

Voorafgaande opmerking

6. Bij de omzetting van een richtlijn dient in beginsel te worden aangesloten bij de terminologie die in de richtlijn wordt gehanteerd. Waar in het ontwerp specifiek naar in de richtlijn vermelde formulieren wordt verwezen, valt niet in te zien waarom van de daarin gebruikte terminologie zou worden afgeweken.

Zo wordt in richtlijn 2010/65/EU gewag gemaakt van “algemene melding” in plaats van “generale verklaring” (Nederlandse tekst van de artikelen 4 en 5 van het ontwerp), “melding van de lading” in plaats van “aangifte van de lading” (Nederlandse tekst van artikel 7 van het ontwerp), “melding van de bezittingen en goederen van de bemanningsleden” in plaats van “verklaring over de bezittingen van de bemanningsleden” (Nederlandse tekst van de artikelen 10 en 11 van het ontwerp), “déclaration des effets et marchandises de l'équipage” in plaats van “déclaration des effets de l'équipage” (Franse tekst van de artikelen 10 en 11 van het ontwerp), enzovoort.

¹ *Beginsel van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), F 4-1-2-3.

Artikel 1

7. In de huidige tekst van artikel 1, § 4, van het ministerieel besluit van 22 juli 1998 wordt de bevoegdheid toegekend aan de directeur van het enige kantoor der douane en accijnzen om toelating te geven aan een aangever die aan erin omschreven voorwaarden voldoet om bepaalde bescheiden niet in te dienen, maar deze in zijn instellingen te bewaren en ter beschikking te houden van de douane. Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe die regeling te vervangen en daarbij de niet-normatieve bevoegdheid om te zetten in de normatieve bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen “waaronder de aangever de bij de elektronische aangiften te voegen bescheiden gedurende de termijn, die door de nationale en communautaire bepalingen aan de douane voor die bescheiden zijn opgelegd, in zijn eigen instellingen mag bewaren”. Die bevoegdheid wordt toegekend aan de “Minister of zijn gemachtigde”.

In de eerste plaats heeft het geen zin dat de minister bevoegd voor Financiën aan zichzelf een bevoegdheid toekent. Bovendien is de toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering in principe ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard. Dat lijkt hier evenwel niet het geval te zijn.

Maar er is meer. Het ontworpen artikel 1, § 4, geeft geen betrekking op een aangelegenheid waarvan de regeling uitdrukkelijk aan de minister bevoegd voor Financiën is toevertrouwd bij de artikelen 9 en 10 van de Algemene wet inzake douane en accijnzen, die de rechtsgrond van het ontwerp vormen. Aangezien deze artikelen 9 en 10 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 artikel 1 van het ontwerp geen rechtsgrond en dient het te vervallen.

Artikel 6

8. In het ontworpen artikel 12ter, § 3, van het ministerieel besluit van 22 juli 1998 wordt bepaald dat de vertrouwelijkheid van de uitgewisselde informatie wordt gewaarborgd “overeenkomstig de toepasselijke wetgeving”. Een dergelijke bepaling voegt niets toe aan het bestaande wettelijke kader en is bijgevolg overtoollig. Bij ministerieel besluit kan overigens geen afbreuk worden gedaan aan bij wet bepaalde regels; ook om die reden past het niet in een ministerieel besluit de toepasselijkheid van dergelijke regels te bevestigen.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 22 juillet 1998 'relatif aux déclarations en matière de douane et d'accises', notamment en vue de la transposition partielle en droit interne de la directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 'concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE' (ci-après: la directive 2010/65/UE).

FORMALITÉS PRÉALABLES

3. Le 22 janvier 2013, l'Inspection des Finances a émis un avis favorable conditionnel, dans lequel elle déclare ne pas avoir d'objection, sous la condition suspensive de la présentation de l'impact budgétaire à l'IF (nombre de déclarations concernées, influence des déclarations électroniques sur l'activité économique concernée et sur l'activité de l'administration). Il ressort de cet avis que l'on considère que la modification a un effet budgétaire favorable à l'égard des moyens de fonctionnement de l'administration générale.

Interrogé sur l'accord du ministre du Budget, le délégué a répondu ce qui suit:

« Gezien de hoogdringendheid werd terzake aan de Minister van Begroting geen advies gevraagd. Er zijn nog twee zaken sinds lange tijd aan de Minister van Begroting zonder resultaat onderworpen. Vermits er een duidelijk advies was van de Inspectie van Financiën leek het daarom niet haalbaar om ook voor dit dringend besluit nog het advies van de Minister van Begroting te vragen ».

Conformément à l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', le projet doit être soumis à l'accord préalable du Ministre qui a le budget dans ses attributions. À cet égard, aucune exception n'est faite en fonction du caractère urgent ou non du dossier. Cette formalité préalable doit dès lors encore être accomplie.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. En principe, l'arrêté en projet peut trouver un fondement juridique dans les articles 9 et 10 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977, sous réserve toutefois des observations formulées à propos du fondement juridique lors de l'examen de l'article 1^{er} du projet.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

5. Il est d'usage en légistique de faire référence en premier lieu, dans le préambule d'un arrêté, aux dispositions qui procurent le fondement juridique. Étant donné que la directive 2010/65/UE ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, il convient d'omettre le premier alinéa du préambule, qui fait référence à cette directive.

Eu égard à l'article 14, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 2010/65/UE il convient toutefois de viser cette directive, soit dans les dispositions elles-mêmes qui sont édictées en vue de transposer cette directive, soit lors de leur publication officielle. C'est pourquoi, il vaudrait mieux faire référence à cette directive dans un article nouveau, à insérer dans l'arrêté ministériel du 22 juillet 1998 ².

DISPOSITIF

Observation préliminaire

6. Lors de la transposition d'une directive, il convient en principe de se conformer à la terminologie utilisée dans celle-ci. Dès lors que le projet fait référence spécifiquement à des formulaires mentionnés dans la directive, on n'aperçoit pas pourquoi il faudrait déroger à la terminologie qui y est utilisée.

Ainsi, la directive 2010/65/UE mentionne, dans le texte néerlandais, « algemene melding » au lieu de « generale verklaring » (texte néerlandais des articles 4 et 5 du projet), « melding van de lading » au lieu de « aangifte van de lading » (texte néerlandais de l'article 7 du projet), « melding van de bezittingen en goederen van de bemanningsleden » au lieu de « verklaring over de bezittingen van de bemanningsleden » (texte néerlandais des articles 10 et 11 du projet) et, dans le texte français « déclaration des effets et marchandises de l'équipage » au lieu de « déclaration des effets de l'équipage » (texte français des articles 10 et 11 du projet), etc.

Article 1^{er}

7. Le texte actuel de l'article 1^{er}, § 4, de l'arrêté ministériel du 22 juillet 1998 attribue au directeur du bureau unique des douanes et des accises le pouvoir d'autoriser un déclarant qui remplit les conditions qui y sont définies, à ne pas introduire certains documents, mais à conserver ceux-ci dans ses installations et à les garder à la disposition de la douane. L'article 1^{er} du projet vise à remplacer ce dispositif et à transformer à cet effet le pouvoir non normatif en pouvoir normatif en vue de déterminer les conditions « auxquelles le déclarant peut conserver dans ses propres installations les documents appuyant la déclaration électronique pendant la durée

² *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), F 4-1-2-3.

prescrite par les dispositions douanières nationales et communautaires ». Ce pouvoir est attribué au « Ministre ou [à] son délégué ».

Tout d'abord, il est inutile que le ministre qui a les Finances dans ses attributions s'octroie un pouvoir. De plus, l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique. Cela ne semble toutefois pas être le cas en l'espèce.

En outre, l'article 1^{er}, § 4, en projet, ne porte pas sur une matière dont le règlement est explicitement confié au ministre qui a les Finances dans ses attributions par les articles 9 et 10 de la loi générale sur les douanes et accises, qui constituent le fondement légal du projet. Dès lors que ces articles 9 et 10 dérogent à la règle constitutionnelle selon laquelle le pouvoir réglementaire d'exécution des lois appartient au Roi, ils doivent être interprétés strictement.

Par conséquent, l'article 1^{er} du projet est dépourvu de fondement juridique et sera omis.

Article 6

8. L'article 12^{ter}, § 3, en projet, de l'arrêté ministériel du 22 juillet 1998 dispose que la confidentialité des informations échangées est assurée « conformément à la législation applicable ». Pareille disposition n'ajoute rien au cadre légal existant et est, dès lors, redondante. D'ailleurs, il ne peut pas être dérogé par arrêté ministériel à des modalités prévues par la loi; pour ces motifs également, il n'est pas indiqué de confirmer l'applicabilité de telles modalités dans un arrêté ministériel.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT