



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.231/3
van 6 februari 2014

over

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
26 maart 2007 houdende de
oprichting van de hulpkantoren van
het enig kantoor der douane en
accijnzen en de bepaling van de
bevoegdheden van het enig kantoor
der douane en accijnzen en van
zijn hulpkantoren'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.231/3
du 6 février 2014

sur

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel du
26 mars 2007 relatif à la création
des succursales du bureau unique
des douanes et des accises et à la
détermination des compétences du
bureau unique des douanes et des
accises et de ses succursales'

Op 30 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 maart 2007 houdende de oprichting van de hulpkantoren van het enig kantoor der douane en accijnzen en de bepaling van de bevoegdheden van het enig kantoor der douane en accijnzen en van zijn hulpkantoren'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 februari 2014.

*

Le 30 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 26 mars 2007 relatif à la création des succursales du bureau unique des douanes et des accises et à la détermination des compétences du bureau unique des douanes et des accises et de ses succursales'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 4 février 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMET et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

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 Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 février 2014.

*

1.1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan. Volgens artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, dient die motivering vervolgens in de aanhef van het besluit te worden overgenomen.

Wat het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit betreft, wordt de motivering van dat spoedeisende karakter evenwel verspreid over zowel de aanhef van het ontworpen besluit als de adviesaanvraag.

Deze wordt in de aanhef als volgt samengevat:

“Overwegende de dringende noodzakelijkheid om:

- alsnog onverwijld uitvoering te kunnen geven aan de maatregelen die met het gemotiveerd advies nr. 2010/4132 van de Europese Commissie van 19 mei 2011 aan het Koninkrijk België werden gevraagd, meer bepaald om binnen de twee maanden de openingsuren van de douanekantoren in overeenstemming te brengen met artikel 8 van het Protocol nr. 10 gevoegd bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 en om de Belgische retributieregeling aan te passen,

- om een veroordeling door het Hof van Justitie te Luxemburg nog te kunnen vermijden,

- wegens de tijd die nodig was om de vereiste adviezen nog te bekomen,

- om het besluit met ingang van 1 januari 2014 te kunnen laten in werking treden zoals tevoren met de handel werd afgesproken”.

In de adviesaanvraag zelf wordt de spoedeisendheid als volgt (gedeeltelijk) nader toegelicht:

“Ten gevolge van het in c) hiervoor vermelde gemotiveerd advies van de Europese Commissie werden door de Algemene Administratie der douane en accijnzen twee ontwerpen van ministerieel besluit voorbereid. Onderhavig ontwerp van ministerieel besluit is één daarvan. Het tweede ontwerp van ministerieel besluit betreft de wijziging van de retributiereglementering voor bijzondere prestaties door ambtenaren van de Algemene Administratie der douane en accijnzen en zal na het advies van de Minister van Begroting eveneens aan de Raad van State worden onderworpen voor advies.

Ik vraag de hoogdringendheid aan om zoals in de aanhef van het besluit is vermeld alsnog een veroordeling voor het Hof van Justitie te Luxemburg te vermijden. Sinds de datum van het gemotiveerd advies hebben mijn diensten alles in het werk gesteld om de voormelde maatregelen alsnog op 1 januari 2014 te doen ingaan in overeenstemming met de afspraken die met de handel daaromtrent werden gemaakt. Alle praktische voorbereidingen (recruterings, aanwervingen, organisatie, communicatie, enz.) werden gedaan om daarin te slagen. Het was de samenhang met het besluit betreffende de retributiereglementering, het feit dat de shiftregeling diende te worden ingevoerd en de opeenvolgende adviezen van de BLEU-douaneraad (15 september 2011 en op 5 december 2013), van de vakbondafgevaardigden (op 13 december 2011 en 17 december 2013), van de Inspecteur van Financiën (op 22 november 2011, 14 november 2013 en 3 december 2013) en ook het advies van de Minister van Begroting (23 december 2013) die voor vertraging zorgden en die maken dat het besluit nu dringend in voege zou moeten kunnen treden.”

1.2. In principe dient de motivering in de aanhef van het ontwerp dus identiek te zijn aan de motivering in de adviesaanvraag. De motivering in de adviesaanvraag en in de aanhef zijn in dit geval inhoudelijk wel gelijklopend, maar in het laatste geval wordt er ook nog gewag gemaakt van de maatregelen die door de stellers van het ontwerp sedert de datum van het gemotiveerde advies nr. 2010/4132 van de Europese Commissie van 19 mei 2011 zijn genomen om alsnog op 1 januari 2014 de ontworpen regeling te doen ingaan, terwijl dit element niet voorkomt in de motivering in de aanhef.

Gelet op de noodzaak zo spoedig mogelijk komaf te maken met de belemmeringen van het handelsverkeer ingevolge openingsuren die niet zijn aangepast aan artikel 8 van Protocol 10 ‘betreffende de vereenvoudiging van controles en formaliteiten bij het goederenvervoer’, gevoegd bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 en het ontwerp, aldus begrepen, ook strikt beperkt is tot de zo-even geschetste noodzaak, kunnen de opgegeven redenen worden gebillijkt. Het ontwerp strekt er immers slechts toe bijlage 2 – “Dagen en uren van openstelling”, bij het ministerieel besluit van 26 maart 2007 ‘houdende de oprichting van de hulpkantoren van het enig kantoor der douane en accijnzen en de bepaling van de bevoegdheden van het enig kantoor der douane en accijnzen en van zijn hulpkantoren’ door een nieuwe bijlage 2 te vervangen.

De aanvullende toelichting verstrekt in de adviesaanvraag zal alleszins moeten worden overgenomen in de aanhef van het te nemen besluit, teneinde de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde in staat te stellen om in voorkomend geval de pertinentie van de motivering te toetsen met hetzelfde inzicht in de werkelijke draagwijdte van de motivering zoals die aan de afdeling Wetgeving werd geboden door die aanvullende toelichting.

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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.

*

Binnen de perken van dat onderzoek, geeft het ontwerp slechts aanleiding tot volgende opmerking: rekening houdende met de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, dient in het zevende lid van de aanhef te worden verwezen naar onderdeel 3° van die bepaling in plaats van naar onderdeel 2° ervan.

*

1.1. Selon l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, cette motivation doit ensuite figurer dans le préambule de l'arrêté.

En ce qui concerne le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis, la motivation de cette urgence est toutefois dispersée tant entre le préambule de l'arrêté en projet que la demande d'avis.

Celle-ci est résumée dans le préambule comme suit :

« Considérant la nécessité urgente

- pour pouvoir exécuter sans délai les mesures que le Royaume [de] Belgique est invité à prendre par l'avis motivé n° 2010/4132 de la Commission européenne du 19 mai 2011 dans un délai de deux mois notamment en ce qui concerne la mise en conformité des heures d'ouverture de ses bureaux de douane (...) avec l'article 8 du Protocol [lire : Protocole] n° 10 joint à la Convention relatif à l'Espace Économique Européen [lire : l'Accord sur l'espace économique européen] du 2 mai 1992 et pour adapter le régime des rétributions belges,

- pour pouvoir encore éviter une condamnation devant la Cour de Justice à Luxembourg,

- en raison du temps qui était nécessaire pour obtenir les avis indispensables,

- pour permettre l'entrée en vigueur de l'arrêté à partir du 1^{er} janvier 2014 conformément à l'accord conclu à l'avance avec les partenaires commerciaux ».

Dans la demande d'avis proprement dite, l'urgence est précisée (partiellement) comme suit :

« Ten gevolge van het in c) hiervoor vermelde gemotiveerd advies van de Europese Commissie werden door de Algemene Administratie der douane en accijnzen twee ontwerpen van ministerieel besluit voorbereid. Onderhavig ontwerp van ministerieel besluit is één daarvan. Het tweede ontwerp van ministerieel besluit betreft de wijziging van de retributiereglementering voor bijzondere prestaties door ambtenaren van de Algemene Administratie der douane en accijnzen en zal na het advies van de Minister van Begroting eveneens aan de Raad van State worden onderworpen voor advies.

Ik vraag de hoogdringendheid aan om zoals in de aanhef van het besluit is vermeld alsnog een veroordeling voor het Hof van Justitie te Luxemburg te vermijden. Sinds de datum van het gemotiveerd advies hebben mijn diensten alles in het werk gesteld om de voormelde maatregelen alsnog op 1 januari 2014 te doen ingaan in overeenstemming met de afspraken die met de handel daaromtrent werden gemaakt. Alle praktische voorbereidingen (recruterings, aanwervingen, organisatie, communicatie, enz.) werden gedaan om daarin te slagen. Het was de samenhang met het besluit betreffende de retributiereglementering, het feit dat de shiftregeling diende te worden ingevoerd en de opeenvolgende adviezen van de BLEU-douaneraad (15 september 2011 en op 5 december 2013), van de vakbondafgevaardigden (op 13 december 2011 en 17 december 2013), van de Inspecteur van Financiën (op 22 november 2011, 14 november 2013 en 3 december 2013) en ook het advies van de Minister van Begroting (23 december 2013) die voor vertraging zorgden en die maken dat het besluit nu dringend in voege zou moeten kunnen treden ».

1.2. La motivation dans le préambule du projet doit en principe être identique à celle dans la demande d'avis. En l'espèce, si sur le fond la motivation dans la demande d'avis et dans le préambule sont effectivement analogues, dans le dernier cas, il est toutefois encore fait état des mesures que les auteurs du projet ont prises depuis la date de l'avis motivé n° 2010/4132 de la Commission européenne du 19 mai 2011 afin que la disposition en projet entre encore en vigueur le 1^{er} janvier 2014, alors que cet élément est absent de la motivation dans le préambule.

Eu égard à la nécessité d'éliminer le plus rapidement possible les obstacles aux échanges en raison d'horaires d'ouverture qui ne sont pas adaptés à l'article 8 du Protocole 10 'concernant la simplification des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises', joint à l'Accord sur l'Espace économique européen du 2 mai 1992, et compte tenu du fait que le projet, interprété en ce sens, est également strictement limité à la nécessité évoquée ci-dessus, les motifs invoqués peuvent se justifier. En effet, le projet a pour seul objet de remplacer l'annexe 2 – "Jours et heures d'ouverture" de l'arrêté ministériel du 26 mars 2007 'relatif à la création des succursales du bureau unique des douanes et des accises et à la détermination des compétences du bureau unique des douanes et des accises et de ses succursales' par une nouvelle annexe 2.

En tout état de cause, la précision complémentaire fournie dans la demande d'avis devra être reproduite dans le préambule de l'arrêté envisagé afin de permettre à la section du contentieux administratif du Conseil d'État et aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire d'apprécier, le cas échéant, la pertinence de la motivation avec la même perception de sa portée réelle que celle que cette précision complémentaire a apportée à la section de législation.

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

Dans les limites de cet examen, le projet appelle uniquement l'observation suivante : compte tenu de la modification de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', le septième alinéa du préambule doit viser le 3^o et non le 2^o de cette disposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT