



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.239/3
van 4 maart 2014

avis 55.239/3
du 4 mars 2014

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de algemene wet
inzake douane en accijnzen'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi générale sur
les douanes et accises'

Op 31 januari 2014 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 voorontwerp van wet 'tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, 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 4 maart 2014.

*

Le 31 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 trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi générale sur les douanes et accises'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 25 février 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, 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 4 mars 2014.

*

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.²

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: Algemene Wet), op tal van punten te wijzigen.

De aanpassingen hebben in hoofdzaak betrekking op de volgende aangelegenheden.

In de eerste plaats wordt in de Algemene Wet het concept ‘douane-expediteur’ vervangen door het concept ‘douanevertegenwoordiger’³ (zie de artikelen 8 en 112 tot 125 van het ontwerp).

In de tweede plaats wordt door het invoeren van meer mogelijkheden om administratieve sancties op te leggen, de gelegenheid geboden om minder met strafrechtelijke sancties te werken en voorzien in een meer gedifferentieerd palet van strafmaatregelen. Er wordt daartoe een nieuw hoofdstuk XXIVbis (“Administratieve sancties”) in de Algemene Wet ingevoegd, waarin op algemene wijze wordt bepaald in welke gevallen het intrekken van vergunningen, machtigingen, toelatingen en concessies die zijn verleend op basis van de Europese of nationale wetgeving inzake douane en accijnzen, mogelijk is (artikelen 254 en 255).

In de derde plaats wordt overgegaan tot een taalkundige revisie en een herziening van de Algemene Wet met het oog op een betere leesbaarheid en een grotere toegankelijkheid, dit in afwachting van het herschrijven ervan met het oog op het volledig van toepassing worden van het Douanewetboek van de Unie op 1 juni 2016.⁴ De meeste bepalingen van het ontwerp hebben hierop betrekking.

De nieuwe regels treden in werking op 1 juli 2014 (artikel 321).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Gelet op tal van andere aan een termijn gebonden adviesaanvragen die door de kamer dienen te worden onderzocht en de omvang van het ontwerp, heeft de Raad van State geen diepgaand onderzoek over elk van de bepalingen ervan kunnen verrichten. Het advies dient dan ook met dit voorbehoud te worden gelezen.

³ Zie ook artikel 18 van de verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 ‘tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie’ (hierna: verordening 952/2013).

⁴ Verordening 952/2013, waarvan een reeks bepalingen van toepassing zijn sedert 1 oktober 2013 en de overige bepalingen toepassing dienen te krijgen vanaf 1 juni 2016 (zie artikel 288 van de verordening).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Sommige van de ontworpen bepalingen houden een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister bevoegd voor Financiën in (zie bv. de ontworpen artikelen 127, § 4, en 130, § 1, eerste lid, van de Algemene Wet), of wijzigen de draagwijdte van reeds geldende delegatiebepalingen (zie bv. de artikelen 5 en 210 van het ontwerp).

De verordenende bevoegdheid komt evenwel krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten in de eerste plaats toe aan de Koning. Weliswaar is niet onverenigbaar met die beginselen, een delegatie aan een minister van bevoegdheden van louter bijkomstige of detailmatige aard, maar zulks neemt niet weg dat het dan in principe de Koning toekomt om zulk een delegatie van louter bijkomstige of detailmatige aard te verlenen en niet de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister komt immers in principe neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort.

Een rechtstreekse delegatie van de wetgever aan de uitvoerende macht is niet enkel in strijd met artikel 37 van de Grondwet, maar leidt ook tot heel wat praktische problemen die aanleiding kunnen geven tot rechtsonzekerheid. Naast de aangelegenheden die door de wetgever aan een minister werden gedelegeerd (en die strikt moeten worden geïnterpreteerd), blijft de Koning immers op basis van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet voor het overige bevoegd om te voorzien in de uitvoering van de wet. Dit geeft in de praktijk vaak aanleiding tot onduidelijkheid en betwistingen over de vraag of bepaalde (deel)aspecten vervolgens door de Koning dan wel door de minister dienen te worden geregeld, evenals tot een diffuus en moeilijk toegankelijk rechtskader dat over zowel koninklijke als ministeriële besluiten verspreid ligt.

De delegaties aan de Minister van Financiën, of aan zijn afgevaardigde, dienen bijgevolg telkens te worden vervangen door een delegatie aan de Koning. Vermits het ontwerp ook een herziening van de Algemene Wet inhoudt, zou van de gelegenheid gebruik moeten worden gemaakt om alle in de wet voorkomende delegaties (zie bv. de artikelen 10 en 306 van de Algemene Wet) die niet aan de Koning zijn verleend, te vervangen door een delegatie aan de Koning.⁵

4. Uit de memorie van toelichting blijkt dat sommige bepalingen van het ontwerp (namelijk de artikelen 8, 112 tot 125, 254 en 255) een gedeeltelijke uitvoering zijn van verordening 952/2013. Dit wordt het best duidelijk gemaakt door voor het huidige artikel 2 van het ontwerp een nieuw artikel 2 in te voegen, luidende:

⁵ Om geen rechtsonzekerheid te doen ontstaan, wordt het best een overgangsmaatregel in de wet opgenomen waarin wordt bepaald dat de thans van kracht zijnde besluiten die werden aangenomen ter uitvoering van de in de Algemene Wet vervatte rechtstreekse delegaties aan de minister bevoegd voor Financiën of zijn afgevaardigde (en die in de wet moeten worden opgesomd), van kracht blijven totdat ze worden gewijzigd of opgeheven door de Koning.

“Deze wet voorziet in de gedeeltelijke uitvoering van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie.”

5. De taalkundige revisie wordt in beginsel doorgevoerd door middel van punctuele wijzigingen van de specifieke woorden of zinsdelen die vanuit taalkundig oogpunt moeten worden aangepast. Voor een aantal bepalingen wordt evenwel van deze werkwijze afgestapt, en worden de bepalingen volledig vervangen, ook al betreft de taalkundige aanpassing slechts één of enkele woorden.

Voor sommige van de aldus te vervangen bepalingen rijst evenwel de vraag of de erin vervatte regeling nog zonder meer opnieuw kan worden ingevoerd in onze rechtsorde, gelet op uitspraken die het Grondwettelijk Hof heeft gedaan,⁶ of gelet op de algemene evolutie in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Grondwettelijk Hof over de toepassing van onder meer het evenredigheidsbeginsel, bijvoorbeeld inzake huiszoeking, bewarende maatregelen, dwangmaatregelen, aansprakelijkheid, sanctionering en beslag in fiscale zaken.

Aan de adviesaanvrager wordt dan ook ter overweging gegeven om in het ontwerp de taalkundige wijzigingen strikt te beperken tot de punctuele vervanging van de specifieke woorden of zinsdelen die vanuit taalkundig oogpunt moeten worden aangepast. Later, bij het herschrijven van de Algemene Wet in het licht van het Douanewetboek van de Unie tegen 1 juni 2016, kan de Algemene Wet dan aan een grondig onderzoek worden onderworpen en in zijn geheel worden herbekeken.

6. Het ontwerp bevat tal van gebreken op wetgevingstechnisch en taalkundig gebied, die de rechtszekerheid in het gedrang kunnen brengen. Het ontwerp verdient op dit vlak nog een grondig nazicht.⁷

⁶ Zo rijst bv. de vraag of de wijziging van artikel 305 van de Algemene Wet (artikel 297 van het ontwerp) wel kan worden verantwoord zonder ook de tekst inhoudelijk bij te werken teneinde rekening te houden met arrest nr. 105/99 van 6 oktober 1999 van het Grondwettelijk Hof.

⁷ Wat betreft de wetgevingstechniek late men zich leiden door *Beginnelsen 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).

Er kan worden gewezen op het volgende:⁸

- a) herhaaldelijk wordt naar verkeerde onderverdelingen van bepalingen van de Algemene Wet verwezen;⁹
- b) zgn. taalkundige vergissingen worden rechtgezet, terwijl die in de officiële bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* taalkundig correct zijn weergegeven;¹⁰
- c) te wijzigen bepalingen worden fout weergegeven;¹¹
- d) eenzelfde bepaling kan, met uitwerking op dezelfde datum, bezwaarlijk twee keer worden gewijzigd, zonder de rechtszekerheid in het gedrang te brengen;¹²
- e) de Nederlandse taalversie van het ontwerp bevat Franstalige passages;¹³

⁸ Het ontwerp bevat echter ook nog andere onvolkomenheden dan de hier vermelde. Bv. in artikel 67, vierde streepje, dient het woord “zekerheid” te worden geschrapt; in artikel 71, tweede streepje, dient het woord “telkens” te worden ingevoegd voor het woord “vervangen”; artikel 127, vierde streepje, dient aan te vangen als volgt: “punt c) wordt vervangen door: ‘Van de onder ...’”; in artikel 133, eerste streepje, dient “de zin” te worden vervangen door “het zinsdeel” en dient op het einde van het eerste citaat een “;” te worden ingevoegd en op het einde van het tweede citaat een “.”; in artikel 133, tweede streepje, dient “de zin” te worden vervangen door “het zinsdeel”; in de Nederlandse tekst van artikel 162 dienen open aanhalingstekens te worden toegevoegd voor “Dienvolgens”; in artikel 169, eerste streepje, dient “telkens” te worden ingevoegd voor “vervangen”; artikel 203 dient te worden vervangen door “In artikel 204, § 3, van dezelfde wet worden de woorden ‘Het invoerrecht is’ vervangen door de woorden ‘De rechten bij invoer zijn’.”; in de Nederlandse tekst van artikel 226 dient “colli’s” te worden vervangen door “colli”; in artikel 230 (ontworpen artikel 238, § 2, van de Algemene Wet) dient de eerste “zal” te worden geschrapt; in artikel 276, § 2, van de Algemene Wet dient ook het woord “bekeurde” te worden vervangen in het licht van de wijziging doorgevoerd door artikel 270, tweede streepje, van het ontwerp; in artikel 289 dient “personele borgtocht” te worden vervangen door “persoonlijke borgtocht”; artikel 308 dient te worden vervangen door “In artikel 316, § 2, van dezelfde wet wordt, in de Nederlandse tekst, het woord ‘vast’ vervangen door het woord ‘onroerend’.”.

⁹ Zo dient in artikel 14 naar “artikel 19, eerste lid,” te worden verwezen in plaats van “artikel 19, § 1,”; in artikel 52 naar “artikel 54, eerste lid”, i.p.v. “artikel 54, § 1”; in artikel 94 dient “artikel 97, § 1” te worden vervangen door “artikel 97, eerste lid”; in artikel 95 dient “artikel 97, § 2” te worden vervangen door “artikel 97, tweede lid”; in artikel 98, dient “Artikel 113, derde lid” te worden vervangen door “Artikel 133, § 3”; artikel 105 heeft zowel betrekking op het punt 2° als punt 3°, en dient in het licht hiervan te worden herschreven; in artikel 123 dient “artikel 134, § 1” te worden vervangen door “artikel 134, eerste lid”; in artikel 150 dient “, § 1,” te worden geschrapt; in artikel 151 dient “, § 2,” te worden geschrapt; in artikel 160 dient “artikel 163, § 1” te worden vervangen door “artikel 163, eerste lid”; in artikel 161 dient “artikel 164, § 1” te worden vervangen door “artikel 164, eerste lid”; in artikel 162 dient “artikel 164, § 2” te worden vervangen door “artikel 164, tweede lid”; in artikel 186 dient “artikel 192, § 2” te worden vervangen door “artikel 192, tweede lid”; in artikel 187 dient “artikel 192, § 2, 3°” te worden vervangen door “artikel 192, derde lid, 3°”; in artikel 204 dient “artikel 204, § 5” te worden vervangen door “artikel 204, § 4”; in artikel 216 dient “artikel 210, § 2, derde lid” te worden vervangen door “artikel 210, § 2, tweede lid”; artikel 219 heeft zowel betrekking op paragraaf 2 als op paragraaf 3 van artikel 222 van de Algemene Wet en dient in het licht hiervan te worden herschreven; en in artikel 282 dient “artikel 291” te worden vervangen door “artikel 291, 5°,”.

¹⁰ Zo dienen bv. de wijzigingen vervat in artikel 48, derde streepje, artikel 187, tweede streepje, en artikel 223 achterwege gelaten te worden.

¹¹ Dit is bv. het geval voor artikel 51, tweede streepje, artikel 81, eerste streepje, artikel 87, derde streepje, artikel 89, eerste streepje, artikel 99, zevende streepje, artikel 107, tweede streepje; artikel 128, eerste streepje, artikel 153, vijfde streepje, artikel 174, zesde streepje, artikel 290, eerste streepje, en artikel 315, tweede streepje.

¹² Dit is bv. het geval met het eerste en tweede streepje van artikel 52, het eerste en tweede streepje van artikel 60, het eerste en tweede streepje van artikel 129 en het derde en vierde streepje van artikel 167.

¹³ Zie bv. artikel 67, vierde streepje, en artikel 136, derde streepje.

f) de Franse en de Nederlandse tekst zijn discordant;¹⁴

g) de opsomming van de te wijzigen of in te voegen bepalingen dient niet te gebeuren door middel van streepjes, maar met de aanduidingen “1°”, “2°”, “3°”, enzovoort;¹⁵

h) er dient op uniforme wijze naar dezelfde bepalingen te worden verwezen: zo dient bijvoorbeeld steeds naar de “Europese Unie”¹⁶ te worden verwezen en naar de “generale verklaring”¹⁷;

i) nieuw in te voegen artikelen of paragrafen dienen het nummer te krijgen van het artikel dat of de paragraaf die eraan voorafgaat, gevolgd door een schuine streep (“/”) en het aanvullend nummer in Arabische cijfers.¹⁸

Verschillende artikelen van het ontwerp zijn overigens moeilijk leesbaar, gebrekkig gesteld of vereisen nog een grondig taalkundig nazicht. Wat de Nederlandse versie van het ontwerp betreft kan in dit verband worden verwezen naar de artikelen 117, 122, 124, 154, 175, 224, 227, 232, 233, 234, 235, 239, 267 en 300.

Zoals kan worden vastgesteld zijn er dus heel wat taalkundige en wetgevingstechnische opmerkingen bij het ontwerp te maken. Sedert de hervorming van de werkzaamheden van de afdeling Wetgeving bij de wet van 2 april 2003¹⁹ is het de Raad van State, gelet op de strikte termijnen die hem voor het geven van de meeste van zijn adviezen worden gelaten en de grote hoeveelheid adviesaanvragen die hij te behandelen krijgt, niet meer mogelijk ontwerpen op dit vlak aan een grondig en gedetailleerd onderzoek te onderwerpen. Dergelijke opmerkingen komen sedert de hervorming van 2003 dan ook minder aan bod in de adviezen die de afdeling Wetgeving verleent, die zich veelal noodgedwongen moet beperken tot het geven van voorbeelden.²⁰ Het komt echter aan de adviesaanvragers toe om in te staan voor een grondig taalkundig en wetgevingstechnisch nazicht van hun normatieve teksten.

¹⁴ Zie bv. Artikel 244 waar het zinsdeel “worden speciaal verbonden en executabel verklaard” geen correct Nederlandstalige equivalent is van het zinsdeel “peuvent être retenus en tant que biens spécialement affectés” in de Franse taalversie.

¹⁵ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, nr. 58, b).

¹⁶ Zo dient in artikel 24 “Europese Gemeenschap” te worden vervangen door “Europese Unie”, dient in artikel 92, tweede streepje “instellingen van de” te worden geschrapt en dient in artikel 314 “Europese instellingen” te worden vervangen door “Europese Unie”.

¹⁷ In plaats van “algemene verklaring” in artikel 36, tweede streepje.

¹⁸ Zo dient in artikel 8 “artikel 10/2” te worden geschreven in plaats van “artikel 10-2”. Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, nr. 123.1.

¹⁹ Wet van 2 april 2003 ‘tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State’.

²⁰ Zie ook: M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, nrs. 260 en 261.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 255

7. Artikel 255 van het ontwerp strekt ertoe een artikel “266-2” (lees: 266/2) in de Algemene Wet in te voegen waarin op algemene wijze wordt bepaald in welke gevallen het intrekken van vergunningen, machtigingen, toelatingen en concessies die zijn “verleend op basis van de Europese of nationale wetgeving inzake douane en accijnzen”, mogelijk is.

Om nadere toelichting gevraagd welke vergunningen, machtigingen, toelatingen en concessies worden gevisieerd, antwoordde de gemachtigde:

“les « licence, autorisation, permission, concession octroyée sur base de la législation européenne ou nationale en matière de douane et d'accise » visent les licences, autorisations, permissions, concessions, au sens large, prévues :

- dans la L.G.D.A., y compris les immatriculations « agences en douane » prévues à l'article 127 L.G.D.A.

- dans le code des douanes communautaire (règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire) et les dispositions d'application au code des douanes communautaires (règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire) : par exemple les procédures simplifiées et système AEO, destinations particulières, traitement tarifaire favorable, régime douanier économique, transit, entrepôt douanier, exportateur agréé, etc.

- les lois spécifiques en matière d'accises telles que :

+ Loi du 22 décembre 2009 relative au régime général d'accises (par exemple, autorisation entrepositaire agréé)

+ Loi-programme du 27 décembre 2004 et l'arrêté ministériel du 27 octobre 2005 concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité (ex : autorisation « produits énergétiques et électricité-utilisateur final »)

+ Loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées.”

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking op te nemen in de memorie van toelichting.

8. De in de memorie van toelichting weergegeven precisering dat het niet vrijwillig betalen van een ontstane douaneschuld slechts aanleiding geeft tot een intrekking van een vergunning, machtiging, toelating of concessie indien “moet getwijfeld worden aan het correcte gebruik van de faciliteiten die de marktdeelnemer heeft ontvangen”, dient in de wet zelf te worden opgenomen.

9. Uit het tweede streepje van het ontworpen artikel 266/2 van de Algemene Wet blijkt dat intrekking²¹ onder meer mogelijk is ingeval “lastens de houder van de vergunning,

²¹ De vraag rijst of de sanctionering van de douaneregelgeving niet nog verder kan worden gemoduleerd in het licht van het evenredigheidsbeginsel door naast in de intrekking, ook te voorzien in de mogelijkheid van de schorsing van de vergunning, machtiging, toelating of concessie.

machting, toelating, concessie een proces-verbaal (...) werd opgesteld en waarbij ernstige fraude, al dan niet georganiseerd, is vastgesteld”.

Dergelijke processen-verbaal “verdiene volle geloof in rechten, totdat de valsheid daarvan bewezen wordt” als zij door meerdere ambtenaren zijn opgesteld; zij hebben evenwel geen bijzondere bewijswaarde indien zij slechts door één ambtenaar zijn opgemaakt (zie artikel 272 van de Algemene Wet).

9.1. Aangezien de intrekking zou kunnen worden gekwalificeerd als een administratieve sanctie met een strafrechtelijk karakter, rijst de vraag of de notie “ernstige fraude, al dan niet georganiseerd” in overeenstemming is met het legaliteitsbeginsel in strafzaken. In dat verband wordt verwezen naar wat is opgemerkt in advies 52.854/1/2/3 van 11 maart 2013.²²

9.2. Ook bij ontstentenis van een uitdrukkelijke regeling in die zin, kan niet tot de intrekking worden besloten zonder dat aan de betrokken marktdeelnemer *vooraf* de mogelijkheid wordt geboden zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen.²³ Alhoewel de hoorplicht dus ook zonder uitdrukkelijke bepaling moet worden gerespecteerd, verdient het aanbeveling er uitdrukkelijk melding van te maken in het ontwerp en de nadere regels ervan vast te stellen (of de Koning daarmee te belasten).

9.3. Indien tot de intrekking wordt besloten op basis van een gewoon proces-verbaal, kunnen de erin opgenomen vaststellingen voor de rechter eenvoudig worden betwist, nu het proces-verbaal in dit geval slechts als loutere inlichting geldt.

Indien echter, wat meestal het geval zal zijn, tot de intrekking wordt besloten op grond van een proces-verbaal waarvan de erin opgenomen materiële vaststellingen overeenkomstig artikel 272 van de Algemene Wet slechts kunnen worden betwist middels de (zwarte) procedure van betichting van valsheid (artikel 194 van het Strafwetboek), wordt de mogelijkheid tegenspraak te voeren toch wel zeer ernstig bemoeilijkt. Voor deze uitzonderlijke regeling zal dan ook een afdoende verantwoording moeten kunnen gegeven worden. Daarbij zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de proportionaliteit, waarbij dient te worden verantwoord waarom een gewoon proces-verbaal of zelfs een proces-verbaal dat geldt tot bewijs van het tegendeel niet volstaat.

²² Adv.RvS 52.854/1/2/3 van 11 maart 2013 over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 15 juli 2013 ‘houdende dringende bepalingen inzake fraudebestrijding’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2763/001, 22 e.v.

²³ Dit is het geval op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur, die immers de hoorplicht omvatten en vereisen dat de betrokkene wordt ingelicht over de feitelijke en juridische grondslag van de administratieve sanctie die ten aanzien van hem wordt overwogen, dat hij over een voldoende termijn beschikt om zijn verweer voor te bereiden en dat hij kennis kan nemen van het volledige dossier dat werd samengesteld met het oog op het nemen van de beslissing (zie bv. GwH 14 september 2006, nr. 139/2006, B.9.1).

10. In tegenstelling tot wat uit de memorie van toelichting blijkt, kunnen inbreuken op de douane- en accijnswetgeving volgens het ontworpen artikel 255 van de Algemene Wet als zodanig geen aanleiding geven tot intrekking van een vergunning, machtiging, toelating of concessie. De steller van het ontwerp dient derhalve na te gaan of de tekst van artikel 255 overeenstemt met wat wordt beoogd.

*

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites ².

*

PORTEE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier sur bon nombre de points la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : la loi générale).

Les adaptations portent essentiellement sur les matières suivantes.

Tout d'abord, la notion d'« agent en douane » est remplacée par celle de « représentant en douane » ³ dans la loi générale (voir les articles 8 et 112 à 125 du projet).

Deuxièmement, l'accroissement des possibilités d'infliger des sanctions administratives permet un recours moins fréquent à des sanctions pénales et de différencier davantage la palette de mesures pénales. À cet effet, un nouveau chapitre XXIVbis (« Sanctions administratives ») est inséré dans la loi générale, qui prévoit d'une manière générale dans quels cas le retrait de licences, autorisations, permissions et concessions octroyées sur la base de la législation européenne ou nationale en matière de douane et d'accises est possible (articles 254 et 255).

Troisièmement, il est procédé à une vérification du point de vue de la langue et à une révision de la loi générale dans le souci d'en améliorer la lisibilité et l'accessibilité, et ce dans l'attente de sa réécriture en vue de l'application intégrale du Code des douanes de l'Union, le 1^{er} juin 2016 ⁴. La majorité des dispositions du projet portent sur ce point.

Les nouvelles règles entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2014 (article 321).

OBSERVATIONS GENERALES

3. Certaines des dispositions en projet prévoient une délégation de pouvoir réglementaire au ministre qui a les Finances dans ses attributions (voir, par exemple, les

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Eu égard au nombre élevé de demandes d'avis soumises à un délai que la chambre doit examiner et à l'ampleur du projet, le Conseil d'État n'a pas pu procéder à un examen approfondi de chacune de ses dispositions. Il convient donc de lire l'avis sous cette réserve.

³ Voir également l'article 18 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 'établissant le code des douanes de l'Union' (ci-après : le règlement 952/2013).

⁴ Règlement 952/2013, dont une série de dispositions sont applicables depuis le 1^{er} octobre 2013 et les autres le seront à partir du 1^{er} juin 2016 (voir l'article 288 du règlement).

articles 127, § 4, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi générale) ou modifient la portée de délégations déjà en vigueur (voir, par exemple, les articles 5 et 210 du projet).

Toutefois, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu en premier lieu au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors en principe au Roi et non au législateur d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi d'une délégation directe de pouvoirs de l'espèce à un ministre signifierait en principe que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution).

L'octroi par le législateur d'une délégation directe au pouvoir exécutif est non seulement contraire à l'article 37 de la Constitution, mais pose également de nombreux problèmes d'ordre pratique susceptibles de créer une insécurité juridique. En effet, outre les matières que le législateur a déléguées à un ministre (et qui doivent être interprétées au sens strict), le Roi demeure compétent, pour le surplus, pour exécuter la loi, en vertu du pouvoir général d'exécution qu'il tire de l'article 108 de la Constitution. Dans la pratique, cela engendre souvent la confusion et des contestations à propos de la question de savoir si certains aspects (partiels) doivent ensuite être réglés par le Roi ou par le ministre, ce qui résulte également en un cadre juridique diffus et difficilement accessible, dispersé dans des arrêtés tant royaux que ministériels.

Par conséquent, les délégations au Ministre des Finances ou à son délégué doivent chaque fois être remplacées par une délégation au Roi. Dès lors que le projet implique également une révision de la loi générale, l'occasion devrait être mise à profit pour remplacer, par une délégation au Roi, toutes les délégations apparaissant dans la loi (voir, par exemple, les articles 10 et 306 de la loi générale) qui ne lui sont par conférées⁵.

4. Il résulte de l'exposé des motifs que certaines dispositions du projet (à savoir les articles 8, 112 à 125, 254 et 255) exécutent partiellement le règlement 952/2013. Mieux vaudrait le préciser en insérant, avant l'article 2 actuel du projet, un nouvel article 2, rédigé comme suit :

« La présente loi exécute partiellement le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union ».

5. La révision linguistique est effectuée, en principe, au moyen de modifications ponctuelles de mots ou membres de phrase spécifiques qui doivent être adaptés du point de vue de la correction de la langue. Toutefois, il est renoncé à ce procédé pour un certain nombre de dispositions et celles-ci sont intégralement remplacées, même si l'adaptation d'ordre linguistique ne porte que sur un ou quelques mots.

⁵ Afin de ne pas créer d'insécurité juridique, mieux vaudrait insérer dans la loi une mesure transitoire énonçant que les arrêtés actuellement en vigueur, qui ont été adoptés en exécution des délégations directes conférées au ministre qui a les Finances dans ses attributions ou à son délégué (et qui doivent être énumérées dans la loi), contenues dans la loi générale, restent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient modifiés ou abrogés par le Roi.

Toutefois, pour certaines des dispositions à remplacer, la question se pose de savoir si la règle qui y est énoncée peut encore simplement être rétablie dans notre ordre juridique, au regard de décisions de la Cour constitutionnelle⁶ ou de l'évolution générale dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour constitutionnelle concernant l'application, notamment, du principe de proportionnalité, par exemple en matière de perquisition, de mesures conservatoires, de mesures coercitives, de responsabilité, de sanction et de saisie en matière fiscale.

Il est dès lors suggéré au demandeur d'avis de limiter strictement les modifications d'ordre linguistique dans le projet au remplacement ponctuel de mots ou membres de phrase spécifiques qui doivent être adaptés du point de vue de la correction de la langue. Par la suite, lors de la réécriture de la loi générale au regard du Code des douanes de l'Union d'ici le 1^{er} juin 2016, celle-ci pourra alors être soumise à un examen approfondi et à une révision intégrale.

6. Le projet comporte de nombreuses lacunes du point de vue de la légistique et de la correction de la langue, qui sont de nature à compromettre la sécurité juridique. Le projet devra encore être soumis à un examen approfondi à cet égard⁷.

On peut relever les points suivants⁸ :

⁶ Ainsi se pose par exemple la question de savoir si la modification de l'article 305 de la loi générale (article 297 du projet) peut effectivement être justifiée sans mettre à jour également le texte sur le fond, afin de tenir compte de l'arrêt n° 105/99 de la Cour constitutionnelle du 6 octobre 1999.

⁷ En ce qui concerne la technique législative, on s'inspirera des *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).

⁸ Le projet comporte toutefois encore d'autres imperfections que celles ici mentionnées. Par exemple, à l'article 67, quatrième tiret, il convient de supprimer le mot « zekerheid » dans le texte néerlandais ; à l'article 71, deuxième tiret, il convient d'insérer les mots « chaque fois » devant le mot « remplacé » ; le début de l'article 127, quatrième tiret, doit être rédigé comme suit : « le point c) est remplacé par : 'Van de onder ...' » ; à l'article 133, premier tiret, les mots « la phrase » doivent être remplacés par les mots « le membre de phrase » et il y a lieu d'insérer un « ; » à la fin de la première citation et un « . » à la fin de la deuxième citation ; à l'article 133, deuxième tiret, les mots « la phrase » doivent être remplacés par les mots « le membre de phrase » ; dans le texte néerlandais de l'article 162, il convient d'ajouter des guillemets ouverts devant « Dienvolgens » ; à l'article 169, premier tiret, il convient d'insérer les mots « chaque fois » devant le mot « remplacé » ; le texte néerlandais de l'article 203 doit être remplacé par « In artikel 204, § 3, van dezelfde wet worden de woorden 'Het invoerrecht is' vervangen door de woorden 'De rechten bij invoer zijn'. » ; dans le texte néerlandais de l'article 226, le mot « colli's » doit être remplacé par le mot « colli » ; à l'article 230 (article 238, § 2, en projet, de la loi générale), il convient de supprimer le premier « zal » ; dans le texte néerlandais de l'article 276, § 2, de la loi générale, il convient également de remplacer le mot « bekeurde » au regard de la modification opérée par l'article 270, deuxième tiret, du projet ; dans le texte néerlandais de l'article 289, il y a lieu de remplacer les mots « personele borgtocht » par les mots « persoonlijke borgtocht » ; l'article 308 doit être remplacé par « Dans l'article 316, § 2, de la même loi, dans le texte néerlandais, le mot 'vast' est remplacé par le mot 'onroerend'. ».

- a) à diverses reprises, des subdivisions incorrectes de dispositions de la loi générale sont visées⁹ ;
- b) des erreurs dites linguistiques sont corrigées, alors que les dispositions concernées sont reproduites correctement sur le plan de langue dans la publication officielle au *Moniteur belge*¹⁰ ;
- c) des dispositions à modifier sont reproduites incorrectement¹¹ ;
- d) une même disposition, peut difficilement être modifiée à deux reprises, avec effet à la même date, sans compromettre la sécurité juridique¹² ;
- e) la version néerlandaise du projet comporte de nombreux passages en langue française¹³ ;
- f) il y a des discordances entre le texte français et le texte néerlandais¹⁴ ;
- g) l'énumération des dispositions à modifier ou à insérer doit être indiquée par « 1^o », « 2^o », « 3^o », etc., et non par des tirets¹⁵ ;
- h) la référence aux mêmes dispositions doit être uniforme : ainsi, par exemple, il faut toujours viser « l'Union européenne »¹⁶ et la « generale verklaring » dans le texte néerlandais¹⁷ ;

⁹ Ainsi, l'article 14 doit viser « l'article 19, alinéa 1^{er} », au lieu de « l'article 19, § 1^{er} » ; l'article 52 doit viser « l'article 54, alinéa 1^{er} » au lieu de « l'article 54, § 1^{er} » ; à l'article 94, il y a lieu de remplacer « l'article 97, § 1^{er} » par « l'article 97, alinéa 1^{er} » ; à l'article 95, il y a lieu de remplacer « l'article 97, § 2 » par « l'article 97, alinéa 2 » ; à l'article 98, il y a lieu de remplacer « l'article 113, alinéa 3 » par « l'article 133, § 3 » ; l'article 105 concerne tant le 2^o que le 3^o et doit être réécrit en conséquence ; à l'article 123, il y a lieu de remplacer « l'article 134, § 1^{er} » par « l'article 134, alinéa 1^{er} » ; à l'article 150, on supprimera « , § 1^{er} » ; à l'article 151, on supprimera « , § 2, » ; à l'article 160, il y a lieu de remplacer « l'article 163, § 1^{er} » par « l'article 163, alinéa 1^{er} » ; à l'article 161, il y a lieu de remplacer « l'article 164, § 1^{er} » par « l'article 164, alinéa 1^{er} » ; dans l'article 162, il y a lieu de remplacer « l'article 164, § 2 » par « l'article 164, alinéa 2 » ; à l'article 186, il y a lieu de remplacer « l'article 192, § 2 » par « l'article 192, alinéa 2 » ; à l'article 187, il y a lieu de remplacer « l'article 192, § 2, 3^o » par « l'article 192, alinéa 3, 3^o » ; à l'article 204, il y a lieu de remplacer « l'article 204, § 5 » par « l'article 204, § 4 » ; à l'article 216, il y a lieu de remplacer « l'article 210, § 2, alinéa 3 » par « l'article 210, § 2, alinéa 2 » ; l'article 219 concerne tant le paragraphe 2 que le paragraphe 3 de l'article 222 de la loi générale et doit être réécrit en conséquence et à l'article 282, il y a lieu de remplacer « l'article 291 » par « l'article 291, 5^o ».

¹⁰ Ainsi, par exemple, les modifications figurant à l'article 48, troisième tiret, à l'article 187, deuxième tiret, et à l'article 223 doivent être omises.

¹¹ C'est par exemple le cas de l'article 51, deuxième tiret, l'article 81, premier tiret, l'article 87, troisième tiret, l'article 89, premier tiret, l'article 99, septième tiret, l'article 107, deuxième tiret, l'article 128, premier tiret, l'article 153, cinquième tiret, l'article 174, sixième tiret, l'article 290, premier tiret, et l'article 315, deuxième tiret.

¹² C'est par exemple le cas des premier et deuxième tirets de l'article 52, des premier et deuxième tirets de l'article 60, des premier et deuxième tirets de l'article 129 et les premier et quatrième tirets de l'article 167.

¹³ Voir par exemple l'article 67, quatrième tiret, et l'article 136, troisième tiret.

¹⁴ Voir par exemple l'article 244 où le segment de phrase « peuvent être retenus en tant que biens spécialement affectés », dans le texte français, ne concorde pas avec le segment de phrase « worden speciaal verbonden en executabel verklaard » dans le texte néerlandais.

¹⁵ Voir *Principes de technique législative*, n° 58, b).

¹⁶ Ainsi, à l'article 24, il convient de remplacer « la Communauté européenne » par « l'Union européenne », à l'article 92, deuxième tiret, il y a lieu de supprimer les mots « des institutions » et à l'article 314, les mots « les institutions européennes » doivent être remplacés par les mots « l'Union européenne ».

¹⁷ Au lieu de « algemene verklaring » à l'article 36, deuxième tiret.

i) les articles ou paragraphes nouveaux à insérer doivent recevoir le numéro de l'article ou du paragraphe les précédant, suivi d'une barre oblique (« / ») et du numéro additionnel en chiffres arabes ¹⁸.

Divers articles sont du reste peu lisibles, mal rédigés ou nécessitent un examen approfondi sur le plan de la correction de la langue. S'agissant de la version néerlandaise du projet, on peut se référer à cet égard aux articles 117, 122, 124, 154, 175, 224, 227, 232, 233, 234, 235, 239, 267 et 300.

Ainsi qu'on peut le constater, le projet appelle de nombreuses observations sur le plan de la correction de la langue et de la légistique. Depuis la réforme des activités de la section de la législation par la loi du 2 avril 2003 ¹⁹, le Conseil d'État n'est plus en mesure, eu égard aux délais stricts qui lui sont impartis pour rendre la plupart de ses avis et compte tenu de la quantité considérable de demandes d'avis qu'il est appelé à examiner, de soumettre des projets à un examen approfondi et détaillé sous cet angle. Depuis la réforme de 2003, pareilles observations se font dès lors plus rares dans les avis rendus par la section de législation, qui se voit le plus souvent contrainte de se limiter à donner des exemples ²⁰. Toutefois, c'est aux demandeurs d'avis qu'il appartient de procéder à un examen approfondi de leurs textes normatifs du point de vue de la correction de langue et de la légistique.

EXAMEN DU TEXTE

Article 255

7. L'article 255 du projet a pour objet d'insérer un article « 266-2 » (lire : 266/2) dans la loi générale, qui détermine d'une manière générale dans quels cas il est possible de retirer les licences, autorisations, permissions et concessions « octroyées sur la base de la législation européenne ou nationale en matière de douane et d'accises ».

Invité à donner des précisions au sujet des licences, autorisations, permissions et concessions visées, le délégué a répondu ce qui suit :

« les « licence, autorisation, permission, concession octroyée sur base de la législation européenne ou nationale en matière de douane et d'accise » visent les licences, autorisations, permissions, concessions, au sens large, prévues :

- dans la L.G.D.A., y compris les immatriculations « agences en douane » prévues à l'article 127 L.G.D.A.

- dans le code des douanes communautaire (règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire) et les dispositions d'application au code des douanes communautaires (règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions

¹⁸ Ainsi, à l'article 8, il y a lieu d'écrire « article 10/2 » au lieu de « article 10-2 ». Voir *Principes de technique législative*, n° 123.1.

¹⁹ Loi du 2 avril 2003 'modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État'.

²⁰ Voir également : M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Bruges, die Keure, 2013, n°s 260 et 261.

d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire) : par exemple les procédures simplifiées et système AEO, destinations particulières, traitement tarifaire favorable, régime douanier économique, transit, entrepôt douanier, exportateur agréé, etc.

- les lois spécifiques en matière d'accises telles que :

+ Loi du 22 décembre 2009 relative au régime général d'accises (par exemple, autorisation entrepositaire agréé)

+ Loi-programme du 27 décembre 2004 et l'arrêté ministériel du 27 octobre 2005 concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité (ex : autorisation « produits énergétiques et électricité-utilisateur final »)

+ Loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées ».

Il est recommandé d'insérer ces précisions dans l'exposé des motifs.

8. La précision apportée dans l'exposé des motifs, selon laquelle le fait de ne pas payer volontairement la dette douanière née ne donne lieu qu'au retrait d'une licence, autorisation, permission ou concession s'« [il faut] remettre en cause l'utilisation correcte des facilités que l'opérateur économique a reçues », doit être insérée dans la loi proprement dite.

9. Il ressort du deuxième tiret de l'article 266/2, en projet, de la loi générale qu'un retrait²¹ est notamment possible au cas où « il est établi, à charge du titulaire de la licence, de l'autorisation, de la permission, de la concession, un procès-verbal (...) constatant une fraude grave, organisée ou non ».

Pareils procès-verbaux « font foi en justice, jusqu'à ce que la fausseté en soit prouvée », lorsqu'ils sont rédigés par plusieurs agents ; ils n'ont toutefois aucune valeur probante particulière lorsqu'ils ne sont rédigés que par un seul agent (voir l'article 272 de la loi générale).

9.1. Dès lors que le retrait pourrait être qualifié de sanction administrative à caractère pénal, la question se pose de savoir si la notion de « fraude grave, organisée ou non » est conforme au principe de légalité en matière pénale. Il est renvoyé à cet égard aux observations formulées dans l'avis 52.854/1/2/3 du 11 mars 2013²².

9.2. En l'absence d'une règle explicite en ce sens, le retrait ne peut pas non plus être prononcé sans que soit *préalablement* offerte à l'opérateur économique concerné la possibilité de faire connaître utilement son point de vue²³. Bien que le droit d'être entendu doive donc

²¹ La question se pose de savoir s'il n'est pas possible de moduler davantage les sanctions inscrites dans la réglementation douanière au regard du principe de proportionnalité en prévoyant également, outre le retrait, la possibilité de suspendre la licence, l'autorisation, la permission ou la concession.

²² Avis C.E. 52.854/1/2/3 du 11 mars 2013 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 15 juillet 2013 'portant des dispositions urgentes en matière de lutte contre la fraude', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2763/001, 22 et suivantes.

²³ C'est ce qui ressort des principes de bonne administration qui comportent en effet le droit d'être entendu et exigent que l'intéressé soit informé des motifs de fait et de droit de la sanction administrative envisagée à son égard, qu'il dispose d'un délai suffisant pour préparer sa défense et qu'il puisse prendre connaissance du dossier complet établi en vue de prendre la décision (voir C.C., 14 septembre 2006, n° 139/2006, B.9.1).

également être respecté sans disposition expresse, il est recommandé de le mentionner expressément dans le projet et d'en fixer les modalités (ou de charger le Roi de les fixer).

9.3. Si le retrait est prononcé sur la base d'un procès-verbal ordinaire, les constatations qui y sont mentionnées peuvent être simplement contestées en justice, le procès-verbal n'ayant en l'espèce qu'une valeur de simple renseignement.

Si, ce qui sera généralement le cas, le retrait est toutefois prononcé sur la base d'un procès-verbal dont les constatations matérielles qu'il contient ne peuvent être contestées, conformément à l'article 272 de la loi générale, qu'en ayant recours à la (lourde) procédure d'inscription de faux (article 194 du Code pénal), la possibilité de contredire ces éléments s'en trouvera malgré tout très sérieusement compliquée. Par conséquent, une justification pertinente devra pouvoir être donnée pour ce régime exceptionnel. À cet égard, une attention particulière devra être accordée à la proportionnalité, étant entendu qu'il faudra justifier pourquoi un procès-verbal ordinaire ou même un procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire ne suffit pas.

10. Contrairement à ce qui résulte de l'exposé des motifs, les infractions à la législation sur les douanes et accises ne peuvent pas, selon l'article 255, en projet, de la loi générale, donner lieu en tant que telles au retrait d'une licence, autorisation, permission ou concession. L'auteur du projet devra dès lors vérifier si le texte de l'article 255 est conforme au but poursuivi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT