



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.455/3
van 15 december 2015

over

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van de
modaliteiten voor het
bijhouden van het repertorium
van de
douanevertegenwoordigers,
van de afrekening en in
verband met de werking van de
douanevertegenwoordiging'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.455/3
du 15 décembre 2015

sur

un projet d'arrêté ministériel
'fixant les modalités de la
tenue du répertoire des
représentants en douane, du
décompte et celles relatives au
fonctionnement de la
représentation en douane'

Op 10 november 2015 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 vaststelling van de modaliteiten voor het bijhouden van het repertorium van de douanevertegenwoordigers, van de afrekening en in verband met de werking van de douanevertegenwoordiging’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, 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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2015.

*

Le 10 novembre 2015, 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 ‘fixant les modalités de la tenue du répertoire des représentants en douane, du décompte et celles relatives au fonctionnement de la représentation en douane’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 1^{er} décembre 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, 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 Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 décembre 2015.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Het om advies voorgelegde ontwerp is een aangepaste versie van een eerder om advies voorgelegd ontwerp, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 24 juni 2014 advies 56.491/3 heeft gegeven. Er kan dan ook in de eerste plaats naar dat advies worden verwezen, dat samen met dit advies in de aanhef zal moeten worden vermeld.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de “modaliteiten” (lees: nadere regels) vast te stellen voor het houden van de geschriften bedoeld in de artikelen 130, 131 en 132 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: Algemene Wet).

Het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot het repertorium douanevertegenwoordiging, bedoeld in artikel 130 van de Algemene Wet (artikelen 1 tot 10 van het ontwerp, alsook bijlage I bij het ontwerp) en met betrekking tot de stempel met het volgnummer van de inschrijving in dat repertorium (artikelen 11 en 12, alsook bijlage II).

Voorts wordt geregeld op welke wijze een globale aangifte, bedoeld in artikel 131 van de Algemene Wet, kan worden opgesteld (artikel 13), hoe de afrekening, bedoeld in artikel 132 van de Algemene Wet, wordt opgemaakt (artikelen 14 tot 21, alsook bijlage III) en hoe het archief wordt bewaard (artikelen 22 en 23).

4. Het ontworpen besluit vindt, behoudens wat hierna wordt uiteengezet, rechtsgrond in artikel 13 van het ontworpen koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor het bijhouden van het stamregister van de douanevertegenwoordigers, van het bewijs van voldoende kennis van de douane-, BTW[-] en accijnsreglementering en van de beroepsmatigheid van de uitoefening van de douanevertegenwoordiging’, dat samen met dit ontwerp om advies is voorgelegd en waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dezelfde datum advies 58.457/3 geeft.¹⁻² Artikel 13 van dat ontworpen koninklijk besluit vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 137, eerste lid, van de Algemene Wet.

¹ Op voorwaarde dat de formulering van de delegatiebepaling wordt aangepast, zoals in advies 58.457/3 is opgemerkt.

4.1. Het is echter niet duidelijk wat de rechtsgrond is voor de bepalingen inzake de globale aangifte (hoofdstuk III van het ontwerp). Artikel 131 van de Algemene Wet bepaalt dat, behoudens de door de Koning toe te stane uitzonderingen, de douanevertegenwoordiger de onder dezelfde goederencode, maar aan verschillende importeurs of exporteurs toebehorende goederen niet globaal mag aangeven, wanneer deze laatsten de last van de rechten op zich nemen of elk afzonderlijk aanspraak maken op de bedragen die worden toegekend bij invoer of bij uitvoer. In artikel 13 van het ontwerp wordt bepaald dat de douanevertegenwoordigers in eenzelfde aangifte onder bepaalde voorwaarden toch goederen mogen groeperen.

Behalve indien daarvoor een rechtsgrond zou kunnen worden aangewezen, welke dan ook in de aanhef dient te worden vermeld, zullen deze bepalingen in een koninklijk besluit moeten worden opgenomen, waarvoor rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 131 van de Algemene Wet.

4.2. Ook voor de bepalingen inzake de bewaring van het archief (hoofdstuk V van het ontwerp) is niet duidelijk wat daarvoor de rechtsgrond is.

De Koning zou die bepalingen kunnen aannemen op grond van artikel 137, eerste lid, van de Algemene Wet. Daartoe zullen ze in een koninklijk besluit moeten worden opgenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. Een aantal bepalingen van het ontwerp vloeien reeds voort uit de Algemene Wet. Dat is bijvoorbeeld het geval voor artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat elke aangifte in het repertorium moet worden ingeschreven onder een afzonderlijk nummer, hetgeen ook reeds blijkt uit artikel 130, § 1, eerste lid, van de Algemene Wet.

Het overnemen, het parafraseren of het bevestigen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever dat voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van het betreffende voorschrift.

Enkel wanneer zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid of voor een goed begrip van de ontworpen regeling of omwille van de rechtszekerheid, kan het overnemen van bepalingen van een hogere regeling worden gebillijkt, in welk geval de aard van de bepalingen die worden overgenomen dient te worden aangegeven (in geval van het gegeven voorbeeld kunnen de

² Het ministerieel besluit zal bijgevolg slechts kunnen worden genomen nadat het ontworpen koninklijk besluit tot stand is gekomen en het ministerieel besluit kan niet vroeger in werking treden dan het koninklijk besluit. Het verdient daarom aanbeveling om beide besluiten samen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad.

woorden “overeenkomstig artikel 130 van de algemene wet inzake douane en accijnzen” worden toegevoegd in de ontworpen bepaling).

Aanhef

6. Het eerste lid van de aanhef dient als volgt te worden gesteld:

“Gelet op de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, artikel 137, eerste lid, gewijzigd bij de wet van 12 mei 2014;”.

Artikel 2

7. Op de vraag waarom in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp enkel melding wordt gemaakt van de “actieve veredeling”, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“In artikel 2, § 1 zal de aangifte voor passieve veredeling eveneens opgenomen worden.”

Artikel 24

8. Luidens zijn artikel 24 treedt het te nemen besluit in werking op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Een dergelijke regeling van inwerkingtreding heeft evenwel het nadeel dat, indien de bekendmaking ervan op het einde van de maand gebeurt, de bestemmingen ervan zelfs niet over de normale termijn van tien dagen zullen beschikken om zich aan de regeling aan te passen.

Daarom wordt ter overweging gegeven om artikel 24 als volgt te stellen:

“Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen die ingaat de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.”³

*

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 152.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Le projet soumis pour avis est une version adaptée d'un projet précédemment soumis pour avis, sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 24 juin 2014 l'avis 56.491/3. On peut dès lors viser en premier lieu cet avis, qui devra être mentionné en même temps que le présent avis dans le préambule.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de fixer les modalités de la tenue des documents visés aux articles 130, 131 et 132 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : loi générale).

Le projet comporte des dispositions relatives au répertoire de la représentation en douane, visé à l'article 130 de la loi générale (articles 1^{er} à 10 du projet, ainsi que l'annexe I du projet) et relatives au timbre mentionnant le numéro d'ordre dans ce répertoire (articles 11 et 12, ainsi que l'annexe II).

Ensuite, il règle la manière d'établir une déclaration globale, visée à l'article 131 de la loi générale (article 13), de dresser le décompte, visé à l'article 132 de la loi générale (articles 14 à 21 ainsi que l'annexe III) et de conserver les archives (articles 22 et 23).

4. Sous réserve de ce qui est exposé ci-après, l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 13 de l'arrêté royal 'établissant les conditions pour la tenue du registre d'immatriculation des représentants en douane, de preuve de la connaissance suffisante de la réglementation douanière, TVA et accise et de la compétence professionnelle pour l'exercice de la représentation en douane', en projet, qui est soumis pour avis en même temps que le projet examiné et sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend l'avis 58.457/3 à la même date¹⁻². L'article 13 de cet arrêté royal en projet trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 137, alinéa 1^{er}, de la loi générale.

4.1. On n'aperçoit toutefois pas le fondement juridique des dispositions relatives à la déclaration globale (chapitre III du projet). L'article 131 de la loi générale dispose que, sauf les

¹ À condition que la formulation de la délégation soit adaptée, ainsi qu'il a été observé dans l'avis 58.457/3.

² Par conséquent, l'arrêté ministériel ne pourra être pris qu'après que l'arrêté royal en projet aura été concrétisé et l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel ne peut précéder celle de l'arrêté royal. C'est pourquoi il est recommandé de publier les deux arrêtés en même temps au *Moniteur belge*.

exceptions à consentir par le Roi, le représentant en douane ne peut déclarer globalement des marchandises rangées sous le même numéro de code mais appartenant à des importateurs ou exportateurs différents quand ceux-ci assument directement la charge des droits et revendent séparément les montants octroyés à l'importation ou à l'exportation. L'article 13 du projet prévoit que les représentants en douane peuvent néanmoins, sous certaines conditions, grouper des marchandises dans une même déclaration.

Sauf si un fondement juridique peut être désigné à cet effet, lequel doit dès lors être mentionné dans le préambule, ces dispositions devront être intégrées dans un arrêté royal, pour lequel un fondement juridique peut être trouvé dans l'article 131 de la loi générale.

4.2. On n'aperçoit pas non plus clairement le fondement juridique des dispositions relatives à la conservation des archives (chapitre V du projet).

Le Roi pourrait prendre ces dispositions sur la base de l'article 137, alinéa 1^{er}, de la loi générale. À cet effet, elles devront être intégrées dans un arrêté royal.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. Plusieurs dispositions du projet découlent déjà de la loi générale. Tel est par exemple le cas de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, qui dispose que chaque déclaration doit être inscrite au répertoire sous un numéro particulier, ce qui ressort déjà également de l'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi générale.

Il faut éviter de reproduire, de paraphraser ou de confirmer des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée. L'utilisation de ce procédé peut également engendrer la confusion quant au moment de l'entrée en vigueur de la prescription concernée.

Ce n'est que lorsque la lisibilité ou la bonne compréhension du dispositif en projet le requiert, ou dans un souci de sécurité juridique, que la reproduction de dispositions de valeur supérieure peut se justifier, auquel cas on indiquera la nature des dispositions reproduites (dans l'exemple donné, les mots « conformément à l'article 130 de la loi générale sur les douanes et accises » peuvent être ajoutés dans la disposition en projet).

Préambule

6. Le premier alinéa du préambule doit être rédigé comme suit :

« Vu la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977, l'article 137, alinéa 1^{er}, modifié par la loi du 12 mai 2014 ; ».

Article 2

7. À la question de savoir pourquoi l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet ne mentionne que le « perfectionnement actif », le délégué a répondu ce qui suit :

« In artikel 2, § 1 zal de aangifte voor passieve veredeling eveneens opgenomen worden ».

Article 24

8. Selon son article 24, l'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge.

Pareil régime d'entrée en vigueur présente toutefois l'inconvénient que si sa publication intervient à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront même pas du délai usuel de dix jours pour s'adapter à la réglementation.

C'est pourquoi il est suggéré de rédiger l'article 24 comme suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour suivant sa publication au Moniteur belge »³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 152.1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).