



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.457/3
van 15 december 2015

over

een ontwerp van 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’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.457/3
du 15 décembre 2015

sur

un projet d'arrêté royal
‘établissant les conditions de
tenue du registre
d'immatriculation des
représentants en douane, de
preuve de connaissance
suffisante de la réglementation
douanière, TVA et accise et de
la compétence professionnelle
pour l'exercice 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 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'.

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 royal 'établissant les conditions de tenue du registre d'immatriculation des représentants en douane, de preuve de connaissance suffisante de la réglementation douanière, TVA et accise et de la compétence professionnelle pour l'exercice 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 56.490/3 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.¹

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaraan door de douanevertegenwoordigers moet zijn voldaan om te worden ingeschreven in het stamregister van de douanevertegenwoordigers (artikel 1 van het ontwerp).

Voorts wordt bepaald wat de aanvraag tot inschrijving dient in te houden (artikel 2, § 1), wie die aanvraag moet ondertekenen (artikel 2, § 3) en welke documenten en bewijzen bij de aanvraag moeten worden gevoegd (artikel 2, §§ 2, 4 en 5).

Er wordt tevens bepaald wat wordt aanvaard als “voldoende bewijs van kennis van de douane- en accijnsreglementering bedoeld in artikel 127, § 4, tweede deelstreepje van de algemene wet inzake douane en accijnzen [hierna: de Algemene Wet], voor het indienen van douaneaangiften in België” (artikel 3), door welke personen aan deze voorwaarde moet zijn voldaan (artikel 4) en welke bewijselementen zijn vereist “als bewijs van de beroepsmatigheid zoals vermeld in artikel 127, § 4, derde streepje [van de Algemene Wet]” (artikel 5, eerste lid). Aan de minister bevoegd voor financiën² (hierna: de minister) wordt overigens de mogelijkheid verleend om nog andere mogelijke bewijzen van beroepsmatigheid vast te stellen (artikel 5, tweede lid).

Het ontwerp bevat ook de verplichting voor de douanevertegenwoordiging om te melden indien niet meer voldaan is aan de in de artikelen 3 tot 5 gestelde voorwaarden (artikel 7), terwijl de minister de bevoegdheid krijgt om voor te schrijven dat het vervuld zijn van die voorwaarden moet worden herbeoordeeld (artikel 8). Voorts bevat het ontwerp nog regels in verband met de schrapping uit het stamregister (artikel 9), het beschikken op Belgisch grondgebied van een exploitatiezetel waar de geschriften worden bewaard (artikel 10), en in

¹ Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zullen samen met het te nemen besluit en het verslag aan de Koning, ook beide adviezen in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt.

² Niet “de Minister van Financiën”.

verband met de melding van de oprichting, de opheffing of de verplaatsing van een maatschappelijke zetel of een exploitatiezetel (artikel 11).

Uit het ontwerp blijkt dat de Algemene Administratie van de douane en accijnzen instaat voor de inschrijvingen in het stamregister (artikelen 1 en 6) en de lijst van ingeschreven personen evenals het overeenstemmende inschrijvingsnummer op haar website bekend dient te maken (artikel 12).

Ten slotte wordt ook machtiging gegeven aan de minister om de “modaliteiten” (lees: nadere regels) te bepalen voor het houden van de geschriften zoals bepaald in de artikelen 130 tot 132 van de Algemene Wet (artikel 13).

4. Voor de artikelen 1, 3, 4 en 5 van het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 127, § 4, van de Algemene Wet.

Artikel 13 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 137, eerste lid, van de Algemene Wet.

Voor de overige artikelen van het ontworpen besluit kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 127, § 2, van de Algemene Wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit. In de plaats van het eerste lid zullen in de aanhef de volgende twee leden moeten worden opgenomen:

“Gelet op de Grondwet, artikel 108;

Gelet op de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, artikel 127, §§ 2 en 4, vervangen bij de wet van 12 mei 2014, en artikel 137, eerste lid, gewijzigd bij de wet van 12 mei 2014;”.

Artikel 4

6. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 4, 1^o, van het ontwerp de woorden “in hoofde van de aanvrager die de inschrijving aanvraagt als” dienen te worden vervangen door de woorden “in hoofde van één persoon indien”.

Artikel 8

7. Teneinde artikel 8 in overeenstemming te brengen met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dienen de woorden “de in artikel 3 tot 5 gestelde voorwaarden” te worden vervangen door de woorden “het vervuld zijn van de voorwaarden gesteld in de artikelen 3 tot 5”.

8. De verwijzing die in artikel 8 voorkomt naar artikel 6 is foutief. Allicht dient te worden geschreven “in afwijking van artikel 7”.

Artikel 9

9. Waarom in artikel 9 van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 6 is onduidelijk.

Artikel 13

10. Artikel 13 van het ontwerp is bedoeld als rechtsgrond voor het ontworpen 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’, dat samen met dit ontwerp om advies is voorgelegd en waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dezelfde datum advies 58.455/3 geeft. Dat ontwerp van ministerieel besluit blijkt echter niet beperkt te zijn tot “het houden van geschriften”, maar meer te omvatten, zoals bijvoorbeeld. het uitreiken van documenten (artikel 14 van het ontwerp van ministerieel besluit). De formulering van de delegatie aan de minister zal derhalve aangepast dienen te worden.

Artikel 15

11. Luidens zijn artikel 15 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 bestemmelingen 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 15 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 56.490/3. On peut dès lors viser en premier lieu cet avis, qui devra être mentionné en même temps que le présent avis dans le préambule ¹.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les conditions auxquelles les représentants en douane doivent satisfaire pour être inscrits dans le registre d'immatriculation des représentants en douane (article 1^{er} du projet).

En outre, il précise les mentions que doit comporter la demande d'inscription (article 2, § 1^{er}), qui doit signer cette demande (article 2, § 3) et quels documents et preuves doivent être joints à celle-ci (article 2, §§ 2, 4 et 5).

Il détermine également ce qui est admis comme « preuve suffisante de connaissance de la réglementation douanière et accisienne[,] visée à l'article 127, § 4, deuxième tiret, de la loi générale sur les douanes et accises [ci-après : la loi générale], pour l'introduction des déclarations douanières en Belgique » (article 3), les personnes qui doivent satisfaire à cette condition (article 4) et les éléments de preuve qui sont requis comme « preuve de la compétence professionnelle, [mentionnée] à l'article 127, § 4, troisième tiret [de la loi générale] (article 5, alinéa 1^{er}) ». Par ailleurs, il est permis au ministre qui a les Finances dans ses attributions ² (ci-après : le ministre) de définir encore d'autres preuves possibles de compétence professionnelle (article 5, alinéa 2).

Le projet impose également à l'égard de la représentation en douane de signaler s'il n'est plus satisfait aux conditions prévues par les articles 3 à 5 (article 7), alors que le ministre est habilité à prescrire que l'accomplissement de ces conditions doit être réexaminé (article 8). En outre, le projet règle encore la radiation du registre d'immatriculation (article 9), la disposition sur le territoire belge d'un siège d'exploitation où les documents sont conservés (article 10) et la communication de la création, la suppression ou le déplacement d'un siège social ou d'un siège d'exploitation (article 11).

¹ En vertu de l'article 3bis, § 1^{er}, alinéa 1, des lois sur le Conseil d'État, ces deux avis devront également être publiés au Moniteur Belge en même temps que l'arrêté envisagé et le rapport au Roi.

² Et non « le Ministre des Finances ».

Il ressort du projet que l'Administration générale des douanes et accises se charge des inscriptions dans le registre d'immatriculation (articles 1^{er} et 6) et qu'elle est tenue de publier sur son site web la liste des personnes inscrites ainsi que le numéro d'inscription correspondant (article 12).

Enfin, le ministre est également habilité à déterminer les modalités de la tenue des documents prescrits par les articles 130 à 132 de la loi générale (article 13).

4. Le fondement juridique des articles 1^{er}, 3, 4 et 5 de l'arrêté en projet peut être trouvé dans l'article 127, § 4, de la loi générale.

L'article 13 de l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 137, alinéa 1^{er}, de la loi générale.

Les autres articles de l'arrêté en projet peuvent se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 127, § 2, de la loi générale.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet. Les deux alinéas suivants devront être ajoutés au préambule en lieu et place du premier alinéa :

« Vu la Constitution, l'article 108 ;

Vu la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977, l'article 127, §§ 2 et 4, remplacé par la loi du 12 mai 2014, et l'article 137, alinéa 1^{er}, modifié par la loi du 12 mai 2014 ; ».

Article 4

6. Le délégué a confirmé qu'à l'article 4, 1^o, du projet, les mots « dans le chef du demandeur qui demande l'inscription si » doivent être remplacés par les mots « dans le chef d'une personne si ».

Article 8

7. Afin de mettre l'article 8 en accord avec l'intention des auteurs du projet, il convient de remplacer les mots « les conditions établies aux articles 3 à 5 » par les mots « l'accomplissement des conditions [prévues par les] articles 3 à 5 ».

8. La référence que l'article 8 fait à l'article 6 est erronée. Sans doute faut-il écrire « par dérogation à l'article 7 ».

Article 9

9. On n'aperçoit pas clairement pourquoi l'article 9 du projet vise l'article 6.

Article 13

10. L'article 13 du projet a vocation à servir de fondement juridique à l'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', 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 58.455/3 à la même date. Or, ce projet d'arrêté ministériel ne s'avère pas être limité à « la tenue de documents », mais englobe davantage, comme par exemple la délivrance de documents (article 14 du projet d'arrêté ministériel). La formulation de la délégation au ministre devra dès lors être adaptée.

Article 15

11. Selon son article 15, 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 15 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).