RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.079/3
van 2 oktober 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 maart 2016 tot vaststelling van de douaneregelingen en de modaliteiten waaronder de directe en indirecte vertegenwoordiging kunnen worden toegepast, van het koninklijk besluit van 13 maart 2016 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 en van het koninklijk besluit van 18 maart 2016 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de in het stamregister van de douane-expediteurs ingeschreven personen mogen worden ingeschreven in het stamregister van de douanevertegenwoordigers’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.079/3
du 2 octobre 2017

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’arrêté royal du 13 mars 2016 déterminant les régimes douaniers et les modalités d’application de la représentation directe et indirecte, l’arrêté royal du 13 mars 2016 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, et l’arrêté royal du 18 mars 2016 établissant les conditions sous lesquelles les personnes inscrites au registre d’immatriculation des agents en douane peuvent être inscrites dans le registre d’immatriculation des représentants en douane’

‡LW-BDKROBEFJ-GCAHJVT‡

Op 31 augustus 2017 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 wijziging van het koninklijk besluit van 13 maart 2016 tot vaststelling van de douaneregelingen en de modaliteiten waaronder de directe en indirecte vertegenwoordiging kunnen worden toegepast, van het koninklijk besluit van 13 maart 2016 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 en van het koninklijk besluit van 18 maart 2016 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de in het stamregister van de douane-expediteurs ingeschreven personen mogen worden ingeschreven in het stamregister van de douanevertegenwoordigers'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 september 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, 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 2 oktober 2017.

*

Le 31 août 2017, 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 'modifiant l'arrêté royal du 13 mars 2016 déterminant les régimes douaniers et les modalités d'application de la représentation directe et indirecte, l'arrêté royal du 13 mars 2016 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, et l'arrêté royal du 18 mars 2016 établissant les conditions sous lesquelles les personnes inscrites au registre d'immatriculation des agents en douane peuvent être inscrites dans le registre d'immatriculation des représentants en douane'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 26 septembre 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, 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 2 octobre 2017.

*

‡LW-BDKROBEFJ-GCAHJVT‡

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om een aantal correcties van taalkundige en wetgevingstechnische aard aan te brengen in de drie in het opschrift vermelde koninklijke besluiten.

3. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit kan worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met de artikelen 10/2, 127, §§ 2 tot 4, en 137, eerste lid, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977.

ALGEMENE OPMERKING

4. De artikelen 5 en 18 van het ontwerp strekken ertoe het verslag aan de Koning bij een van de te wijzigen besluiten aan te passen.

Terwijl de te wijzigen koninklijk besluiten normatieve bepalingen bevatten, is dat niet het geval voor de erbij gevoegde verslagen aan de Koning.[1] Een dergelijk verslag is een document waarin de regering of de bevoegde minister de inhoud van het besluit verantwoordt of verduidelijkt. Het is het equivalent van de memorie van toelichting bij een wetsontwerp. Vermits een verslag aan de Koning als informatief document samen met het koninklijk besluit waarop het betrekking heeft in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt wordt,[2] doch zelf geen reglementaire waarde heeft, is het niet vatbaar voor wijziging bij een later besluit. Als het besluit waarbij het hoort, zoals in dit geval, naderhand gewijzigd wordt, kan bij dat wijzigende besluit eventueel een verslag aan de Koning worden gevoegd, waarin de wijzigingen worden verantwoord of verduidelijkt.

De verduidelijkingen die het voorwerp zijn van de artikelen 5 en 18 van het ontwerp, dienen derhalve in een bij het ontwerp te voegen verslag aan de Koning te worden opgenomen, terwijl de voormelde artikelen uit het ontwerp dienen te worden geschrapt.

[1] H. COREMANS e.a., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, p. 52, nr. 48.

[2] Artikel 3*bis* van de wetten op de Raad van State.

‡LW-BDKROBEFJ-GCAHJVT‡

Gelet op het gegeven dat er in dit geval heel wat correcties aan te brengen zijn in de te wijzigen besluiten en de stellers bovendien de noodzaak voelen om het verslag aan de Koning grondig te wijzigen, verdient het aanbeveling om die besluiten te vervangen door nieuwe besluiten die in de plaats ervan komen. Het voordeel daarvan is dat de verslagen aan de Koning in een aangepaste versie bij die besluiten gevoegd kunnen worden.

5. De ontworpen wijzigingen bevatten op hun beurt tal van taalkundige en wetgevingstechnische gebreken, wat dient te worden verholpen. Louter bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- in de begroetingsformule dient de naam van het huidige staatshoofd te worden vermeld: "Albert II" is te vervangen door "Filip";

- beide taalversies van het te wijzigen koninklijk besluit zullen van elkaar verschillen na de wijziging die het voorwerp is van artikel 3 (vergelijk immers "régimes douaniers" met "douanebestemmingen");

- in artikel 6 van het ontwerp ontbreekt de datum van het te wijzigen koninklijk besluit;

- in artikel 7 van het ontwerp moet de zinsnede "In artikel 1, lid 1" vervangen worden door "In de inleidende zin van artikel 1";

- in artikel 8 van het ontwerp dienen de woorden "lid 1," geschrapt te worden, vermits het te wijzigen artikel slechts uit één lid bestaat;

- in artikel 10 (ontworpen artikel 3, 4°) worden de woorden "door een persoon die onder zijn gezag van werkgever de persoon heeft gehad die het voorwerp is van de verklaring" beter vervangen door de woorden "door een werkgever van de persoon voor wie de aanvraag wordt gedaan";

- in artikel 19 moeten de woorden "hetzelfde besluit" vervangen worden door de aanduiding van het te wijzigen koninklijk besluit;

- in artikel 20 van het ontwerp (ontworpen artikel 2) dient het correcte opschrift van het koninklijk besluit van 18 maart 2016 te worden vermeld.

De conclusie is dat het ontwerp nog grondig nazicht verdient.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

*

‡LW-BDKROBEFJ-GCAHJVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de corrections de nature linguistique et légistique dans les trois arrêtés royaux mentionnés dans l'intitulé.

3. Le fondement juridique de l'arrêté en projet peut être trouvé dans le pouvoir général d'exécution (article 108 de la Constitution), combiné avec les articles 10/2, 127, §§ 2 à 4, et 137, alinéa 1er, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les articles 5 et 18 du projet visent à adapter le rapport au Roi accompagnant l'un des arrêtés à modifier.

Si les arrêtés royaux à modifier comportent des dispositions normatives, tel n'est cependant pas le cas des rapports au Roi qui les accompagnent [1]. Un tel rapport est un document dans lequel le gouvernement ou le ministre compétent justifie ou précise le contenu de l'arrêté. C'est l'équivalent de l'exposé des motifs d'un projet de loi. Dès lors que le rapport au Roi est publié en tant que document informatif au Moniteur belge en même temps que l'arrêté royal auquel il se rapporte [2], mais qu'il n'a pas lui-même de valeur réglementaire, il n'est pas susceptible d'être modifié par un arrêté postérieur. Si l'arrêté auquel il se rapporte, comme c'est le cas en l'occurrence, est modifié par la suite, cet arrêté modificatif peut éventuellement être accompagné d'un rapport au Roi qui justifie ou précise les modifications.

Les précisions qui font l'objet des articles 5 et 18 du projet doivent dès lors être mentionnées dans un rapport au Roi à joindre au projet, tandis que les articles précités doivent être supprimés du projet.

Dès lors qu'en l'occurrence, de nombreuses corrections sont à apporter aux arrêtés à modifier et que les auteurs estiment en outre nécessaire que le rapport au Roi doit être fondamentalement modifié, il est recommandé de remplacer ces arrêtés par de nouveaux arrêtés qui s'y substituent. Ce procédé présente l'avantage de permettre de joindre une version adaptée des rapports au Roi à ces arrêtés.

[1] H. Coremans e.a., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Bruges, die Keure, 2016, p. 52, n° 48.

[2] Article 3*bis* des lois sur le Conseil d'État.

‡LW-BDKROBEFJ-GCAHJVT‡

5. Les modifications en projet comportent à leur tour de nombreuses imperfections sur le plan de la langue et de la légistique, ce à quoi il convient de remédier. À titre purement exemplatif, on peut relever les points suivants :

- dans la formule de salutation, il faut mentionner le nom du chef de l'État actuel : « Albert II » sera remplacé par « Philippe »;

- les deux versions linguistiques de l'arrêté à modifier seront discordantes après la modification qui fait l'objet de l'article 3 (comparer en effet « régimes douaniers » et « douanebestemmingen »);

- l'article 6 du projet ne fait pas mention de la date de l'arrêté royal à modifier;

- à l'article 7 du projet, le membre de phrase « À l'article 1er, alinéa 1er » doit être remplacé par « Dans la phrase liminaire de l'article 1er »;

- à l'article 8 du projet, les mots « alinéa 1er » doivent être supprimés, dès lors que l'article à modifier ne comporte qu'un seul alinéa;

- à l'article 10 (article 3, 4°, en projet) mieux vaut remplacer les mots « par une personne qui a eu sous ses ordres dans une relation d'employeur, la personne qui fait l'objet de la déclaration » par les mots « par un employeur de la personne pour qui la demande est faite »;

- à l'article 19, les mots « du même arrêté » doivent être remplacés par la désignation de l'arrêté royal à modifier;

- à l'article 20 du projet (article 2 en projet), il faut mentionner l'intitulé correct de l'arrêté royal du 18 mars 2016.

En conclusion, le projet doit encore être revu d'une manière approfondie.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-BDKROBEFJ-GCAHJVT‡