



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.080/3
van 2 oktober 2017

avis 62.080/3
du 2 octobre 2017

over

sur

een ontwerp van besluit de
Minister van Financiën 'tot
wijziging van het ministerieel
besluit van 23 maart 2016 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'

un projet d'arrêté du Ministre des
Finances, 'modifiant l'arrêté
ministériel du 23 mars 2016 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 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2016 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 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 ministériel ‘modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2016 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 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.

*

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 ministerieel besluit strekt ertoe om een aantal correcties van taalkundige en wetgevingstechnische aard aan te brengen in het ministerieel besluit van 23 maart 2016 ‘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’.

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 13 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’, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 137, eerste lid, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977.

Voor de wijziging van de artikelen 22 en 23 van het ministerieel besluit van 23 maart 2016 (artikelen 13 tot 15 van het ontwerp) dient echter te worden herinnerd aan het voorbehoud inzake de rechtsgrond, gemaakt in advies 58.455/3.¹

ALGEMENE OPMERKING

4. Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe de aanhef van het ministerieel besluit van 23 maart 2016 aan te passen.

De aanhef van een besluit heeft geen normatieve waarde. Het is de inleiding tot het beschikkend gedeelte, waarin tot uiting moet wordt gebracht welke de wettelijke grondslag is, dat de voorgeschreven vormvereisten zijn nageleefd en welke andere teksten worden gewijzigd of opgeheven.² Vermits de aanhef geen reglementaire waarde heeft, zijn de onderdelen ervan niet vatbaar voor wijziging bij een later besluit.

Gelet op het gegeven dat er in dit geval heel wat correcties aan te brengen zijn in het te wijzigen besluit en de stellers bovendien de noodzaak voelen om de vermeldingen in de aanhef ervan te corrigeren, verdient het aanbeveling om het besluit te vervangen door een nieuw

¹ Adv.RvS 58.455/3 van 15 december 2015 over het ontwerp dat geleid heeft tot het te wijzigen ministerieel besluit, 4.2.

² H. COREMANS e.a., *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 30.

besluit dat in de plaats ervan komt. Het voordeel daarvan is dat in de aanhef ervan de beoogde aanpassing kan worden opgenomen.

5. Het ontwerp bevat op zijn beurt een aantal taalkundige en wetgevingstechnische gebreken, wat dient te worden verholpen. Louter bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- in het tweede lid van de aanhef (in de Franse tekst) en in artikel 3 van het ontwerp, dient het correcte opschrift van het koninklijk besluit van 13 maart 2016 te worden vermeld;
- in de artikelen 1 en 2 (in de Nederlandse tekst) en in de artikelen 4 en 5 (in beide taalversies) moeten de woorden “de titel” telkens vervangen worden door de woorden “het opschrift”;
- de artikelen 8 en 9 en de artikelen 13 en 14 moeten telkens worden omgewerkt tot één artikel.³

De conclusie is dat het ontwerp nog grondig nazicht verdient.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 16

6. De gemachtigde is het ermee eens dat artikel 16 dient te worden geschrapt, vermits er geen bijzondere reden voorhanden is om af te wijken van de gebruikelijke datum van inwerkingtreding van reglementaire besluiten.

*

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr.118, 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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de corrections de nature linguistique et légistique à l'arrêté ministériel du 23 mars 2016 'fixant les modalités de la tenue du répertoire des représentants en douane, du décompte et celles relatives au fonctionnement de la représentation en douane'.

3. L'arrêté en projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 13 de 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 en matière de douane, de TVA et d'accise et de la compétence professionnelle pour l'exercice de la représentation en douane'.

En ce qui concerne la modification des articles 22 et 23 de l'arrêté ministériel du 23 mars 2016 (articles 13 à 15 du projet), il faut cependant rappeler la réserve émise à propos du fondement juridique dans l'avis 58.455/3 ¹.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. L'article 3 du projet vise à adapter le préambule de l'arrêté ministériel du 23 mars 2016.

Le préambule d'un arrêté n'a pas de valeur normative. Il s'agit de l'introduction au dispositif, laquelle doit indiquer quel est le fondement légal, quelles sont les formalités prescrites qui ont été accomplies et quels autres textes sont modifiés ou abrogés ². Le préambule étant dépourvu de valeur réglementaire, ses éléments ne sont pas susceptibles d'être modifiés par un arrêté postérieur.

Dès lors qu'en l'occurrence, de nombreuses corrections sont à apporter à l'arrêté à modifier et que les auteurs estiment en outre nécessaire que les mentions de son préambule doivent être corrigées, il est recommandé de remplacer l'arrêté par un nouvel arrêté qui s'y substitue. Ce procédé présente l'avantage de permettre d'inscrire l'adaptation visée dans son préambule.

¹ Avis CE 58.455/3 du 15 décembre 2015 sur le projet devenu l'arrêté ministériel à modifier, 4.2.

² H. Coremans e.a., *Beginnelen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Bruges, die Keure, 2016, 30.

5. Le projet comporte à son tour un certain nombre d'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 le deuxième alinéa du préambule (dans le texte français) et dans l'article 3 du projet, il faut mentionner l'intitulé correct de l'arrêté royal du 13 mars 2016 ;
- dans les articles 1^{er} et 2 (dans le texte néerlandais) et dans les articles 4 et 5 (dans les deux versions linguistiques), les mots « le titre » (« de titel ») doivent chaque fois être remplacés par les mots « l'intitulé » (« het opschrift ») ;
- les articles 8 et 9 et les articles 13 et 14 doivent chaque fois être refondus en un article unique ³.

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

EXAMEN DU TEXTE

Article 16

6. De l'accord du délégué, l'article 16 doit être supprimé, aucun motif particulier ne justifiant de déroger à la date usuelle d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

³ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 118, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).