



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.426/1/V
van 6 augustus 2019

avis 66.426/1/V
du 6 août 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de Minister van Financiën 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 maart 2007 houdende de oprichting van de hulpkantoren van het enig kantoor der douane en accijnzen en de bepaling van de bevoegdheden van het enig kantoor der douane en accijnzen en zijn hulpkantoren met het oog op het verduidelijken dat de aangiften door het hulpkantoor worden aanvaard'

un projet d'arrêté du Ministre des Finances 'modifiant l'arrêté ministériel du 26 mars 2007 relatif à la création des succursales du bureau unique des douanes et accises et à la détermination des compétences du bureau unique des douanes et des accises et de ses succursales aux fins de préciser que les déclarations sont acceptées par la succursale'

Op 9 juli 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege^(*) verlengd tot 23 augustus 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 maart 2007 houdende de oprichting van de hulpkantoren van het enig kantoor der douane en accijnzen en de bepaling van de bevoegdheden van het enig kantoor der douane en accijnzen en zijn hulpkantoren met het oog op het verduidelijken dat de aangiften door het hulpkantoor worden aanvaard'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 1 augustus 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Jan CLEMENT en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan CLEMENT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 augustus 2019.

*

Le 9 juillet 2019, 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, prorogé de plein droit^(**) jusqu'au 23 août 2019, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 26 mars 2007 relatif à la création des succursales du bureau unique des douanes et accises et à la détermination des compétences du bureau unique des douanes et des accises et de ses succursales aux fins de préciser que les déclarations sont acceptées par la succursale'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 1^{er} août 2019. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Jan CLEMENT et Bert THYS, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan CLEMENT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 août 2019.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit wijzigt de respectieve bevoegdheden van het enig kantoor der douane en accijnzen en van zijn hulpkantoren onderling zoals bepaald in het ministerieel besluit van 26 maart 2007 ‘houdende de oprichting van de hulpkantoren, van het enig kantoor der douane en accijnzen en de bepaling van de bevoegdheden van het enig kantoor der douane en accijnzen en van zijn hulpkantoren’.

Daartoe beoogt het ontwerp de bevoegdheid voor de verwerking van elektronische gegevens in belangrijke mate te verschuiven van het enig kantoor naar zijn hulpkantoren. Overeenkomstig het ontwerp zullen de hulpkantoren bevoegd zijn voor de verwerking van alle aangiften op papier die er worden ingediend alsook van alle elektronische aangiften waarvan ze kantoor van bestemming of kantoor van verzending/uitvoer zijn (artikel 2 van het ontwerp – ontworpen artikel 6, 1^o/1, van het ministerieel besluit van 26 maart 2007), terwijl het enig kantoor verantwoordelijk zal zijn voor de elektronische verwerking van de gegevens voor de inning, de invordering, de terugbetaling of de kwijtschelding van de verschuldigde sommen of de sommen waarvoor de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen belast is om ze te innen, in te vorderen, terug te betalen of kwijt te schelden voor rekening van derden (artikel 1 – ontworpen artikel 4, § 1, eerste lid, 1), van het ministerieel besluit van 26 maart 2007).

In de adviesaanvraag wordt dit als volgt verantwoord:

“Bij de oprichting van het enig kantoor der douane en accijnzen heeft men de verwerking van de elektronische gegevens willen centraliseren door deze bevoegdheid exclusief toe te kennen aan het enig kantoor, gevestigd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Deze exclusiviteit heeft ook een grote impact met zich meegebracht inzake de territoriale bevoegdheid van de rechtbanken. Aangezien er tekstueel geen duidelijk onderscheid gemaakt is tussen de elektronische verwerking van de gegevens van de

aangifte door de informaticasystemen en de aanvaarding ervan door de diensten van de Administratie, is op basis van art. 632 Ger.W enkel de fiscale rechtbank van Brussel bevoegd uitspraak te doen inzake de elektronische verwerking van gegevens.

Daar deze exclusieve bevoegdheid een te hoge werklast met zich meebrengt voor zowel de diensten van de Administratie als voor de rechtbanken te Brussel, wordt er een voorstel opgesteld dat deze bevoegdheid niet langer exclusief toekent aan het enig kantoor, maar verdeelt over de verscheidene hulpkantoren. Tevens zal door deze verschuiving van bevoegdheden ook de territoriale bevoegdheid op basis van art. 632 Ger.W. verschuiven waardoor het Hof van beroep van Brussel niet langer exclusief belast wordt met deze zaken.”

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 5, 2°, van de algemene wet ‘inzake douane en accijnzen’, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: algemene wet inzake douane en accijnzen), overeenkomstig hetwelk de Minister van Financiën of zijn afgevaardigde de attributen van de kantoren der douane en accijnzen en hun hulpkantoren bepaalt.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5. De beoogde verwerking van gegevens heeft onder meer betrekking op de aangifte, de inning en de invordering van de douane en accijnzen, en omvat bijgevolg ook persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

- 6.1. In het eerste lid van de aanhef moet worden gepreciseerd dat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 5, 2°, van de algemene wet inzake douane en accijnzen.
- 6.2. Het besluit waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef, wordt niet gewijzigd door het thans voorliggende ontwerp, en moet bijgevolg worden geschrapt.
- 6.3. In het huidige vijfde lid van de aanhef – dat het vierde lid wordt – moet worden gepreciseerd dat het overleg van het Comité van Ministers *van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie* wordt bedoeld.
- 6.4. In de aanhef dient na het laatstgenoemde lid een nieuw vijfde lid te worden ingevoegd dat luidt:
- “Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, gegeven op 17 mei 2019;”.
- 6.5. Gelet op opmerking 5, dient aan de aanhef ook een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar het nog in te winnen advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.
- 6.6. In het huidige zevende lid van de aanhef, dient “artikel 84, §1, 1°” te worden vervangen door “artikel 84, § 1, eerste lid, 2°”.

*

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. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis modifie les compétences respectives du bureau unique des douanes et des accises et de ses succursales, définies dans l'arrêté ministériel du 26 mars 2007 'relatif à la création des succursales du bureau unique des douanes et des accises et à la détermination des compétences du bureau unique des douanes et des accises et de ses succursales'.

À cet effet, le projet envisage de transférer dans une large mesure la compétence en matière de traitement des données électroniques du bureau unique vers ses succursales. Le projet prévoit que les succursales seront chargées du traitement de toutes les déclarations sur papier qui y sont déposées ainsi que de toutes les déclarations électroniques dont elles sont bureau de destination ou bureau d'expédition/exportation (article 2 du projet – article 6, 1^o/1, en projet, de l'arrêté ministériel du 26 mars 2007), tandis que le bureau unique sera chargé du traitement électronique des données en vue de la perception, du recouvrement, du remboursement, de la remise des sommes dues ou des sommes que l'Administration générale des douanes et accises est chargée de percevoir, recouvrer, rembourser ou remettre pour compte de tiers (article 1^{er} – article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1), en projet, de l'arrêté ministériel du 26 mars 2007).

Dans la demande d'avis, cette mesure est justifiée comme suit :

« Bij de oprichting van het enig kantoor der douane en accijnzen heeft men de verwerking van de elektronische gegevens willen centraliseren door deze bevoegdheid exclusief toe te kennen aan het enig kantoor, gevestigd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Deze exclusiviteit heeft ook een grote impact met zich meegebracht inzake de territoriale bevoegdheid van de rechtbanken. Aangezien er tekstueel geen duidelijk onderscheid gemaakt is tussen de elektronische verwerking van de gegevens van de aangifte door de informaticasystemen en de aanvaarding ervan door de diensten van de Administratie, is op basis van art. 632 Ger.W enkel de fiscale rechtbank van Brussel bevoegd uitspraak te doen inzake de elektronische verwerking van gegevens.

Daar deze exclusieve bevoegdheid een te hoge werklast met zich meebrengt voor zowel de diensten van de Administratie als voor de rechtbanken te Brussel, wordt er een voorstel opgesteld dat deze bevoegdheid niet langer exclusief toekent aan het enig kantoor, maar verdeelt over de verscheidene hulpkantoren. Tevens zal door deze verschuiving van bevoegdheden ook de territoriale bevoegdheid op basis van art. 632 Ger.W. verschuiven waardoor het Hof van beroep van Brussel niet langer exclusief belast wordt met deze zaken ».

4. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 5, 2°, de la loi générale 'sur les douanes et accises', coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : loi générale sur les douanes et accises), selon lequel le Ministre des Finances ou son délégué détermine les attributions des bureaux des douanes et des accises et de leurs succursales.

FORMALITÉS PRÉALABLES

5. Le traitement des données visé concerne notamment la déclaration, la perception et le recouvrement des douanes et accises, et comprend par conséquent aussi des données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive n° 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1^{er}, c), et le considérant 96 de ce règlement, imposent de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. Il s'impose par conséquent de recueillir encore l'avis de l'Autorité de protection des données avant que le projet puisse se concrétiser.

Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6.1. Le premier alinéa du préambule précisera que le fondement juridique de l'arrêté en projet se trouve dans l'article 5, 2°, de la loi générale sur les douanes et accises.

6.2. Le deuxième alinéa du préambule fait référence à un arrêté qui n'est pas modifié par le projet à l'examen et doit par conséquent être omis.

6.3. Le cinquième alinéa actuel du préambule – qui devient le quatrième alinéa – précisera qu'il s'agit de la concertation du Comité des Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise.

6.4. À la suite du dernier alinéa cité, on insérera dans le préambule un nouveau cinquième alinéa, rédigé comme suit :

« Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 17 mai 2019; ».

6.5. Eu égard à l'observation 5, il faut également ajouter au préambule un alinéa faisant référence à l'avis de l'Autorité de protection des données qui doit encore être recueilli.

6.6. Dans l'actuel septième alinéa du préambule, « l'article 84, § 1^{er}, 1° » sera remplacé par « l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH