



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.049/3
van 13 oktober 2021

avis 70.049/3
du 13 octobre 2021

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
aanpassing van de algemene
wet inzake douane en
accijnzen aan het
douanewetboek van de Unie
en houdende diverse
bepalingen’

un avant-projet de loi
‘adaptant la loi générale sur
les douanes et accises au code
des douanes de l’union et
portant dispositions diverses’

Op 28 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 13 september 2021,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot aanpassing van de algemene wet inzake douane en accijnzen aan het douanewetboek van de Unie en houdende diverse bepalingen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur, en Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 oktober 2021.

*

Le 28 juillet 2021, 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 13 septembre 2021^(**), sur un avant-projet de loi ‘adaptant la loi générale sur les douanes et accises au code des douanes de l’union et portant dispositions diverses’.

L’avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 5 octobre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d’État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur, et Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 13 octobre 2021.

*

(*) 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 wordt verlengd 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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe om diverse wijzigingen aan te brengen in de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: de Algemene Wet).

Met die wijzigingen wordt in hoofdzaak beoogd om uitvoering te geven aan verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 ‘tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie’. Van de gelegenheid wordt ook gebruik gemaakt om in de Algemene Wet een aantal wetgevingstechnische correcties aan te brengen en de leesbaarheid ervan te verhogen door de redactie ervan op verschillende plaatsen te verbeteren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. De Algemene Wet bevat tal van delegaties aan de minister bevoegd voor Financiën (hierna: de minister) om regelgevend op te treden. In advies 55.239/3 van 4 maart 2014 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2014 ‘tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen en houdende diverse bepalingen’, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over deze rechtstreekse delegaties van de wetgever aan de minister het volgende opgemerkt:

“3. Sommige van de ontworpen bepalingen houden een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister bevoegd voor Financiën in (zie bv. de ontworpen artikelen 127, § 4, en 130, § 1, eerste lid, van de Algemene Wet), of wijzigen de draagwijdte van reeds geldende delegatiebepalingen (zie bv. de artikelen 5 en 210 van het ontwerp).

De verordenende bevoegdheid komt evenwel krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten in de eerste plaats toe aan de Koning. Weliswaar is niet onverenigbaar met die beginselen, een delegatie aan een minister van bevoegdheden van louter bijkomstige of detailmatige aard, maar zulks neemt niet weg dat het dan in principe de Koning toekomt om zulk een delegatie van louter bijkomstige of detailmatige aard te verlenen en niet de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister komt immers in principe neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Een rechtstreekse delegatie van de wetgever aan de uitvoerende macht [lees: de minister] is niet enkel in strijd met artikel 37 van de Grondwet, maar leidt ook tot heel wat praktische problemen die aanleiding kunnen geven tot rechtsonzekerheid. Naast de aangelegenheden die door de wetgever aan een minister werden gedelegeerd (en die strikt moeten worden geïnterpreteerd), blijft de Koning immers op basis van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet voor het overige bevoegd om te voorzien in de uitvoering van de wet. Dit geeft in de praktijk vaak aanleiding tot onduidelijkheid en betwistingen over de vraag of bepaalde (deel)aspecten vervolgens door de Koning dan wel door de minister dienen te worden geregeld, evenals tot een diffuus en moeilijk toegankelijk rechtskader dat over zowel koninklijke als ministeriële besluiten verspreid ligt.

De delegaties aan de Minister van Financiën, of aan zijn afgevaardigde, dienen bijgevolg telkens te worden vervangen door een delegatie aan de Koning. Vermits het ontwerp ook een herziening van de Algemene Wet inhoudt, zou van de gelegenheid gebruik moeten worden gemaakt om alle in de wet voorkomende delegaties (zie bv. de artikelen 10 en 306 van de Algemene Wet) die niet aan de Koning zijn verleend, te vervangen door een delegatie aan de Koning.^{2,3}

Aan deze opmerking is destijds gedeeltelijk gevolg gegeven, doch niet op een systematische wijze. Niettegenstaande een aantal delegaties aan de minister werden vervangen door delegaties aan de Koning, bevat de Algemene Wet immers nog steeds verschillende rechtstreekse delegaties aan de minister. Het gaat zowel om bepalingen die door het thans voorliggende voorontwerp worden gewijzigd, toegevoegd of vervangen (zie bijvoorbeeld de artikelen 44, 64, 65, 72, 75 en 130 van het voorontwerp), als bepalingen die niet door het voorontwerp worden gewijzigd. Een dergelijk diffuus rechtskader, waarbij de Algemene Wet voor het regelen van nauw verwante aangelegenheden zowel in delegaties aan de Koning als in delegaties aan de minister voorziet, verhoogt het risico op onduidelijkheid en betwistingen.

De steller van het voorontwerp doet er dan ook goed aan om in de Algemene Wet alle rechtstreekse delegaties aan de minister te vervangen door delegaties aan de Koning en, wat de thans van kracht zijnde ministeriële besluiten betreft, te voorzien in een overgangsregeling zoals bedoeld bij de hiervoor geciteerde voetnoot 5 uit het voornoemd advies 55.239/3.

3.2. In de bepalingen van de Algemene Wet waar naar aanleiding van het voornoemd advies 55.239/3 de delegatie aan de minister werd vervangen door een delegatie aan de Koning, werd telkens de volgende bepaling toegevoegd: “De Koning kan de minister van Financiën gelasten met de uitvoering ervan”. Een gelijkaardige bepaling komt ook voor in de bij de artikelen 45, 135, 144 en 172 van het voorontwerp ontworpen bepalingen.

² Voetnoot 5 uit het aangehaalde advies: Om geen rechtsonzekerheid te doen ontstaan, wordt het best een overgangsmaatregel in de wet opgenomen waarin wordt bepaald dat de thans van kracht zijnde besluiten die werden aangenomen ter uitvoering van de in de Algemene Wet vervatte rechtstreekse delegaties aan de minister bevoegd voor Financiën of zijn afgevaardigde (en die in de wet moeten worden opgesomd), van kracht blijven totdat ze worden gewijzigd of opgeheven door de Koning.

³ Parl.St. Kamer, 2013-14, nr. 53-3473/001, 83-84.

Voor zover aan die bepaling de bedoeling ten grondslag ligt om de Koning de mogelijkheid te geven om zijn regelgevende bevoegdheid over te dragen aan de minister, staat ze evenzeer op gespannen voet met de artikelen 37 en 108 van de Grondwet als een rechtstreekse delegatie van de wetgever aan de minister. Op grond van de voornoemde grondwetsbepalingen komt een delegatie van bevoegdheden door de Koning aan een minister niet alleen aan de Koning toe, ze moet ook beperkt zijn tot aangelegenheden van louter bijkomstige of detailmatige aard. Zelfs indien de ontworpen bepalingen zouden worden beperkt tot dergelijke aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard, zijn ze overbodig, aangezien de Koning ook over die mogelijkheid beschikt zonder een dergelijke bepaling.. De conclusie is dan ook dat die bepaling moet worden weggelaten, niet enkel in de artikelen van het voorontwerp waarin ze is opgenomen, maar eveneens in de bestaande artikelen van de Algemene Wet waarin deze bepaling reeds is ingevoegd.

4. Het voorontwerp verdient nog een grondig nazicht vanuit taalkundig en wetgevingstechnisch oogpunt, alsook wat betreft de overeenstemming tussen de twee taalversies en het behoud van de coherentie in de Algemene Wet tussen de gewijzigde en de ongewijzigd gebleven bepalingen.⁴ Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- in artikel 1 van het voorontwerp moet worden verwezen naar artikel 74 van de Grondwet in plaats van naar artikel 78 van de Grondwet;

- artikel 14 van het voorontwerp is overbodig aangezien in de Franse tekst van artikel 132 van de Algemene Wet de woorden “Le représentant en douane” al voorkomen;⁵

- de wijziging bij artikel 17 van het voorontwerp is niet pertinent, aangezien het woord “que” in de Franse tekst van het huidige artikel 226 van de Algemene Wet niet tweemaal voorkomt;

- in de Nederlandse tekst van artikel 19 van het voorontwerp dienen de woorden “Nederlandse tekst” te worden vervangen door de woorden “Franse tekst”;

- in artikel 23 van het voorontwerp dienen ook de artikelen 13, §§ 2 en 3, 17, § 2, 235, § 3, 241, § 2, en 311 aan de opsomming te worden toegevoegd, aangezien in de Nederlandse versie van die bepalingen het woord “EUR” eveneens moet worden vervangen door het woord “euro”; bovendien dient de verwijzing naar de artikelen 233, § 1, en 243 worden;

- in de Nederlandse tekst van artikel 23 van het voorontwerp dient “25,7” te worden vervangen door “257”;

- in titel 5 van het voorontwerp dienen de artikelen van de Algemene Wet chronologisch te worden geordend;

⁴ Wat betreft de wetgevingstechniek, zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁵ Zie artikel 134 van de wet van 12 mei 2014.

– in artikel 26 van het voorontwerp moet worden gepreciseerd dat de wijziging enkel de Franse tekst betreft;

– in artikel 149 van het voorontwerp worden de woorden “een te zuiveren accijnsdocument” het best vervangen door de woorden “een accijnsdocument dat moet worden aangezuiverd”;

– aangezien het volledige artikel 145 van de Algemene Wet wordt vervangen bij artikel 172 van het voorontwerp, dient de verwijzing naar artikel 145, § 3, van de Algemene Wet in artikel 23 van het voorontwerp te worden weggelaten;

– de wijziging bij artikel 174, punt 2, van het voorontwerp is gelet op de huidige tekst van de te wijzigen bepaling niet nodig en dient te worden weggelaten;

– de Nederlandse en de Franse tekst van de artikelen 186, 187, 189, 190, 191 en 193 van het voorontwerp dienen met elkaar in overeenstemming te worden gebracht, door waar nodig aan te geven in welke taalversie de wijziging wordt aangebracht;

– de wetsgeschiedenis van de te wijzigen bepalingen van de Algemene Wet dient volledig te worden nagekeken, aangezien deze op sommige plaatsen ontbreekt of onjuist of onvolledig wordt weergegeven. De specifieke opmerkingen die hierna in dat verband worden gemaakt, zijn dan ook niet exhaustief.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

5.1. De Algemene Wet bevat nog tal van andere bepalingen waarin de Nederlandse tekst ervan het woord “der” bevat.⁶ Voor zover die bepalingen niet reeds bij andere bepalingen van het voorontwerp worden gewijzigd of opgeheven, moeten ook die bepalingen bij artikel 2 van het voorontwerp worden aangepast.

5.2. De aangehaalde wetsgeschiedenis is onvolledig en moet in voorkomend geval ook bijkomend worden aangevuld in het licht van de aanpassing van de bepalingen vermeld onder 5.1.

Artikel 3

6. Tussen de woorden “dezelfde wet,” en het woord “gewijzigd”, moet het woord “laatst” worden ingevoegd, nu de artikelen 97 en 204 van de Algemene Wet al eerder werden gewijzigd.

⁶ Zie bijvoorbeeld de artikelen 3/1, 7, 14, 27, 29, 33, 57, § 2, 66, 68, eerste lid, 69, 71, 113, § 3, 117, 119, 136, 139, 245, 310 en 313, §§ 1 en 2.

Artikel 4

7. Met het oog op een coherent taalgebruik wordt het woord “alsdan” het best ook in de Nederlandse tekst van artikel 68 van de Algemene Wet vervangen door het woord “dan”.

Artikel 5

8. De wijzigende teksten vermeld in artikel 5 van het voorontwerp zijn niet volledig. Artikel 72 van de Algemene Wet werd immers ook gewijzigd bij de wet van 27 april 2016 ‘tot aanpassing van de bepalingen tot toekenning van titels en graden in de fiscale wetboeken en de wettelijke bepalingen met betrekking tot de douane en accijnzen, en houdende diverse andere bepalingen’.

Artikel 6

9. Het woord “schipper” komt ook voor in de Nederlandse tekst van de artikelen 24, § 4, 27, 31, 32 en 33 van de Algemene Wet. Dat woord dient wellicht ook in die bepalingen te worden vervangen door het woord “kapitein”.

Artikel 7

10.1. Het woord “schippers” komt eveneens voor in de Nederlandse tekst van de artikelen 24, 28, 34, 66 en 139 van de Algemene Wet. Dat woord dient wellicht ook in die bepalingen te worden vervangen door het woord “kapiteins”.

10.2. Bij de vermelding van de wetsgeschiedenis van de te wijzigen bepalingen moet de verwijzing naar de wet van 12 december 1989 (lees: 22 december 1989) worden weggelaten. Geen van de te wijzigen bepalingen werd immers door die wet gewijzigd.

Artikel 8

11.1. Rekening houdend met de bij artikel 8, punt 6, van het voorontwerp doorgevoerde wijziging, dient ook het woord “zich” in de Nederlandse tekst van artikel 50 van de Algemene Wet te worden weggelaten.

11.2. Bovendien moet worden vastgesteld dat spijs de bij artikel 8 aangebrachte specifieke wijzigingen, de Nederlandse tekst van artikel 50 van de Algemene Wet nog steeds erg gebrekkig is geredigeerd.⁷ Het valt dan ook aan te raden om de Nederlandse tekst, en indien nodig voor de overeenstemming tussen de twee taalversies ook de Franse tekst, in zijn geheel te vervangen.

Artikelen 38 en 39

12. Aangezien er al een artikel 1, 13°, in de Algemene Wet voorkomt,⁸ dienen de nieuw in te voegen definities als 14° en 15° te worden vernummerd.

Artikel 52

13.1. Teneinde nauwer aan te sluiten bij de tekst van artikel 1, lid 1, van richtlijn 2006/79/EG,⁹ dient de in te voegen zinsnede te luiden: “van een particulier vanuit een derde land naar een andere particulier die zich in een lidstaat bevindt”.

13.2. Er wordt daarnaast het best ook een definitie van “kleine zendingen zonder handelskarakter” in het te wijzigen artikel opgenomen, met dien verstande dat die definitie ook de vorm kan aannemen van een verwijzing naar een wetsbepaling waarbij artikel 1, lid 2, van de voornoemde richtlijn al eerder is omgezet.

Artikel 54

14. In de Nederlandse tekst van het huidige artikel 22/2 van de Algemene Wet is er geen equivalent voor de woorden “leur arrivée” die bij artikel 54, 2°, van het voorontwerp worden ingevoegd in de Franse tekst van dat artikel. Volgens de memorie van toelichting lijkt het nochtans de bedoeling om artikel 22/2 te wijzigen met het oog op de toevoeging van een verwijzing naar de kennisgeving van aankomst bedoeld in artikel 133 van het douanewetboek van de Unie.

⁷ “Wanneer goederen uit schepen, op de kusten van het koninkrijk gestrand of verongelukt, in lichters overgenomen zijn, zullen de kapiteins van de lichters, die, in zover, onder dezelfde verplichting liggen als kapiteins van binnenkomende zeeschepen, met de aldus zonder voorafgegane verklaring overgenomen goederen, niet verder mogen varen dan de naaste toegankelijke haven, en aldaar onverwijld, samen met de bemanning van het zeeschip, voor zover deze mee aan wal is gekomen, hun verklaring doen en voorts zich met de ambtenaren te overleggen, zoals vermeld in artikel 49.”

⁸ Ingevoegd met ingang van 1 januari 2021 bij de wet van 3 april 2019 “betreffende de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie”.

⁹ Richtlijn 2006/79/EG van de Raad van 5 oktober 2006 ‘inzake de belastingvrijstellingen die van toepassing zijn bij invoer van uit derde landen afkomstige kleine zendingen goederen zonder commercieel karakter’.

Artikelen 70 en 77

15. Het is niet duidelijk hoe de bij de artikelen 70 en 77 van het voorontwerp ontworpen strafbepalingen zich verhouden tot de strafbepaling van artikel 220 van de Algemene Wet. Die verhouding dient minstens verduidelijkt te worden in de memorie van toelichting.

Artikel 82

16. De woorden “en door de Uniewetgeving” worden in de Nederlandse tekst van artikel 47 van de Algemene Wet beter ingevoegd na het woord “wet”.

Artikel 86

17. In de bij artikel 86, punt 1, van het voorontwerp te vervangen tekst moet het woord “aard” vervangen worden door het woord “identiteit”.

Artikel 129

18. Om nadere toelichting verzocht omtrent de draagwijdte van de invoeging van de woorden “of zijn vertegenwoordiger” in artikel 72 van de Algemene Wet, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Dit artikel gaat over de generale verklaring.

‘Vertegenwoordiger’ betekent hier de exploitant van het schip of iedereen die naar behoren door de kapitein is gemachtigd om de generale verklaring te ondertekenen zoals opgenomen in art. 24, §3 AWDA (art. 64 van het ontwerp).

Om verwarring te voorkomen, stellen we voor om de bewoordingen ‘of zijn vertegenwoordiger’ te vervangen door ‘of de in artikel 24, §3 bedoelde persoon’. Op die manier wordt verwarring vermeden met een ‘vertegenwoordiger’ in de zin van art. 18 DWU (Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie).”

Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

Artikel 182

19. Om nadere toelichting gevraagd over de draagwijdte van het ontworpen artikel 160/3, § 4, van de Algemene Wet, en welke “vervolgingen” worden bedoeld in die paragraaf, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De artikelen 160/1 tot en met 160/3 zijn geen nieuwe artikelen. In de huidige versie van de Algemene wet inzake douane en accijnzen zijn dit de artikelen 141 tot en met 143. De desbetreffende artikelen werden enkel verplaatst, de inhoud werd niet gewijzigd.”

In de memorie van toelichting wordt het best de draagwijdte van de voormelde bepaling verduidelijkt en een verantwoording gegeven voor de uitzondering voorzien in het tweede zinsdeel van de ontworpen paragraaf 4.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter différentes modifications à la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : la Loi générale).

Ces modifications visent essentiellement à donner exécution au règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 'établissant le code des douanes de l'Union'. L'occasion est donc également mise à profit pour apporter un certain nombre de corrections d'ordre légistique dans la Loi générale et en améliorer la lisibilité en adaptant la formulation de certains points.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1. La Loi générale accorde au ministre qui a les Finances dans ses attributions (ci-après : le ministre) un certain nombre de délégations qui lui permettent de légiférer. Dans l'avis 55.239/3 du 4 mars 2014 sur un avant-projet devenu la loi du 12 mai 2014 'modifiant la loi générale sur les douanes et accises et portant dispositions diverses', le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes concernant ces délégations directes octroyées au ministre par le législateur :

« 3. Certaines des dispositions en projet prévoient une délégation de pouvoir réglementaire au ministre qui a les Finances dans ses attributions (voir, par exemple, les articles 127, § 4, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi générale) ou modifient la portée de délégations déjà en vigueur (voir, par exemple, les articles 5 et 210 du projet).

Toutefois, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu en premier lieu au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors en principe au Roi et non au législateur d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi d'une délégation directe de pouvoirs de l'espèce à un ministre signifierait en principe que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution).

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

L'octroi par le législateur d'une délégation directe au pouvoir exécutif [lire : au ministre] est non seulement contraire à l'article 37 de la Constitution, mais pose également de nombreux problèmes d'ordre pratique susceptibles de créer une insécurité juridique. En effet, outre les matières que le législateur a déléguées à un ministre et qui doivent être interprétées au sens strict, le Roi demeure compétent, pour le surplus, pour exécuter la loi, en vertu du pouvoir général d'exécution qu'il tire de l'article 108 de la Constitution. Dans la pratique, cela engendre souvent la confusion et des contestations à propos de la question de savoir si certains aspects (partiels) doivent ensuite être réglés par le Roi ou par le ministre, ce qui résulte également en un cadre juridique diffus et difficilement accessible, dispersé dans des arrêtés tant royaux que ministériels.

Par conséquent, les délégations au Ministre des Finances ou à son délégué doivent chaque fois être remplacées par une délégation au Roi. Dès lors que le projet implique également une révision de la loi générale, l'occasion devrait être mise à profit pour remplacer, par une délégation au Roi, toutes les délégations apparaissant dans la loi (voir, par exemple, les articles 10 et 306 de la loi générale) qui ne lui sont pas conférées ² » ³.

À l'époque, il a été donné partiellement suite à cette observation, mais pas d'une manière systématique. Bien qu'un certain nombre de délégations au ministre aient été remplacées par des délégations au Roi, la Loi générale contient effectivement encore plusieurs délégations directes au ministre. Il s'agit aussi bien de dispositions modifiées, ajoutées ou remplacées par l'avant-projet à l'examen (voir, par exemple, les articles 44, 64, 65, 72, 75 et 130 de l'avant-projet) que de dispositions qui ne sont pas modifiées par l'avant-projet. Un cadre juridique à ce point diffus, dans lequel la Loi générale prévoit tant des délégations au Roi que des délégations au ministre pour régler des matières étroitement liées, accroît le risque de confusion et de contestations.

L'auteur de l'avant-projet serait dès lors bien avisé de remplacer dans la Loi générale toutes les délégations directes octroyées au ministre par des délégations au Roi et de prévoir, en ce qui concerne les arrêtés ministériels actuellement en vigueur, un régime transitoire au sens de la note 5 de l'avis 55.239/3 précité.

3.2. Dans les dispositions de la Loi générale dans lesquelles la délégation au ministre a été remplacée par une délégation au Roi consécutivement à l'avis 55.239/3 précité, on a chaque fois ajouté la disposition suivante : « Le Roi peut charger le ministre des Finances de l'exécution du présent [article ou paragraphe ou alinéa] ». Une disposition analogue figure également dans les dispositions en projet aux articles 45, 135, 144 et 172 de l'avant-projet.

² Note 5 de l'avis cité : Afin de ne pas créer d'insécurité juridique, mieux vaudrait insérer dans la loi une mesure transitoire énonçant que les arrêtés actuellement en vigueur, qui ont été adoptés en exécution des délégations directes conférées au ministre qui a les Finances dans ses attributions ou à son délégué (et qui doivent être énumérées dans la loi), contenues dans la loi générale, restent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient modifiés ou abrogés par le Roi.

³ Doc. parl., Chambre, 2013-14, n° 53-3473/001, pp. 83-84.

Dans la mesure où cette disposition entend permettre au Roi de déléguer son pouvoir réglementaire au ministre, elle ne se concilie pas davantage avec les articles 37 et 108 de la Constitution qu'une délégation directe du législateur au ministre. En vertu des dispositions constitutionnelles précitées, la délégation de pouvoirs à un ministre revient non seulement au Roi, mais cette délégation doit également se limiter aux questions d'ordre accessoire ou secondaire. À supposer même que les dispositions en projet soient limitées à de telles questions de nature accessoire ou secondaire, elles seraient superflues, dès lors que le Roi dispose également de cette possibilité sans une disposition de l'espèce. En conclusion, cette disposition doit être omise, non seulement dans les articles de l'avant-projet qui la contiennent, mais également dans les articles existants de la Loi générale dans lesquels elle a déjà été insérée.

4. L'avant-projet doit encore faire l'objet d'un contrôle approfondi du point de vue de la légistique et de la correction de la langue, ainsi qu'en ce qui concerne la conformité entre les deux versions linguistiques et le maintien de la cohérence dans la Loi générale entre les dispositions modifiées et les dispositions restées inchangées ⁴. À titre d'exemple, on peut relever les points suivants :

- à l'article 1^{er} de l'avant-projet on visera l'article 74 de la Constitution au lieu de l'article 78 de la Constitution ;

- l'article 14 de l'avant-projet est superflu dès lors que les mots « Le représentant en douane » figurent déjà dans le texte français de l'article 132 de la Loi générale ; ⁵

- la modification apportée par l'article 17 de l'avant-projet n'est pas pertinente, dès lors que le mot « que » dans la version française de l'article 226 actuel de la Loi générale n'apparaît pas deux fois ;

- dans le texte néerlandais de l'article 19 de l'avant-projet, on remplacera les mots « Nederlandse tekst » par les mots « Franse tekst » ;

- à l'article 23 de l'avant-projet, on ajoutera également les articles 13, §§ 2 et 3, 17, § 2, 235, § 3, 241, § 2, et 311 à l'énumération, dès lors que dans la version néerlandaise de ces dispositions, le mot « EUR » doit également être remplacé par le mot « euro » ; il faut en outre faire référence aux articles 233, § 1^{er}, et 243 ;

- dans le texte néerlandais de l'article 23 de l'avant-projet, on remplacera « 25,7 » par « 257 » ;

- au titre 5 de l'avant-projet, on visera les articles de la Loi générale dans l'ordre chronologique ;

- à l'article 26 de l'avant-projet, on précisera que la modification concerne uniquement le texte français ;

⁴ En ce qui concerne la légistique, voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁵ Voir l'article 134 de la loi du 12 mai 2014.

– à l'article 149 de l'avant-projet, il serait préférable de remplacer les mots « d'un document d'accise à apurer » par les mots « d'un document d'accise qui doit être apuré » ;

– l'article 145 de la Loi générale étant intégralement remplacé par l'article 172 de l'avant-projet, on omettra la référence à l'article 145, § 3, de la Loi générale qui est faite à l'article 23 de l'avant-projet ;

– compte tenu du texte actuel de la disposition à modifier, la modification effectuée par l'article 174, point 2, de l'avant-projet n'est pas nécessaire et doit être omise ;

– les textes français et néerlandais des articles 186, 187, 189, 190, 191 et 193 de l'avant-projet doivent être mis en concordance, en indiquant au besoin dans quelle version linguistique la modification est apportée ;

– la genèse des dispositions à modifier de la Loi générale doit être intégralement vérifiée, dès lors qu'à certains endroits elle fait défaut ou est inexacte ou incomplète. Les observations spécifiques formulées ci-après à cet égard ne sont dès lors pas exhaustives.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

5.1. La Loi générale contient encore de nombreuses autres dispositions dont la version néerlandaise contient le mot « der »⁶. Dans la mesure où ces dispositions ne sont pas déjà modifiées ou abrogées par d'autres dispositions de l'avant-projet, elles doivent également être adaptées par l'article 2 de l'avant-projet.

5.2. La genèse citée de la loi est incomplète et devra, le cas échéant, être complétée au regard de l'adaptation des dispositions mentionnées au point 5.1.

Article 3

6. Entre les mots « de la même loi, modifiés » et les mots « par la loi du 12 mai 2014 », on insérera les mots « en dernier lieu », dès lors que les articles 97 et 204 de la Loi générale ont déjà été modifiés antérieurement.

Article 4

7. Dans un souci de cohérence de la langue, dans le texte néerlandais de la Loi générale, mieux vaut également remplacer le mot « alsdan » par le mot « dan » à l'article 68 de la Loi générale.

⁶ Voir, par exemple, les articles 3/1, 7, 14, 27, 29, 33, 57, § 2, 66, 68, alinéa 1^{er}, 69, 71, 113, § 3, 117, 119, 136, 139, 245, 310 et 313, §§ 1^{er} et 2.

Article 5

8. Les textes modificatifs mentionnés à l'article 5 de l'avant-projet ne sont pas complets. L'article 72 de la Loi générale a en effet été également modifié par la loi du 27 avril 2016 'adaptant les dispositions attributives de titres et de grades dans les codes fiscaux et les dispositions légales relatives aux douanes et accises et portant diverses autres dispositions'.

Article 6

9. Le mot « schipper » apparaît également dans le texte néerlandais des articles 24, § 4, 27, 31, 32 et 33 de la Loi générale. Ce mot doit sans doute également être remplacé par le mot « kapitein » dans ces dispositions.

Article 7

10.1. Le mot « schippers » apparaît également dans le texte néerlandais des articles 24, 28, 34, 66 et 139 de la Loi générale. Ce mot doit sans doute également être remplacé par le mot « kapiteins » dans ces dispositions.

10.2. Dans la mention de l'historique des dispositions à modifier, la référence à la loi du 12 décembre 1989 (lire : 22 décembre 1989) doit être omise. En effet, cette loi n'a modifié aucune des dispositions à modifier.

Article 8

11.1. Eu égard à la modification effectuée par l'article 8, point 6, de l'avant-projet, dans le texte néerlandais de l'article 50 de la Loi générale, on omettra également le mot « zich ».

11.2. En outre, force est de constater que, malgré les modifications spécifiques apportées par l'article 8, le texte néerlandais de l'article 50 de la loi générale présente toujours de graves lacunes sur le plan rédactionnel ⁷. Il est dès lors conseillé de remplacer le texte néerlandais dans son intégralité et, le cas échéant, également le texte français pour assurer la concordance entre les deux versions linguistiques.

⁷ « Wanneer goederen uit schepen, op de kusten van het koninkrijk gestrand of verongelukt, in lichters overgenomen zijn, zullen de kapiteins van de lichters, die, in zover, onder dezelfde verplichting liggen als kapiteins van binnenkomende zeeschepen, met de aldus zonder voorafgegane verklaring overgenomen goederen, niet verder mogen varen dan de naaste toegankelijke haven, en aldaar onverwijld, samen met de bemanning van het zeeschip, voor zover deze mee aan wal is gekomen, hun verklaring doen en voorts zich met de ambtenaren te overleggen, zoals vermeld in artikel 49 ».

Articles 38 et 39

12. Un article 1^{er}, 13°, figurant déjà dans la Loi générale ⁸, les nouvelles définitions à insérer doivent être numérotées 14° et 15°.

Article 52

13.1. Afin de s'aligner plus étroitement sur le texte de l'article premier, paragraphe 1, de la directive 2006/79/CE ⁹, le membre de phrase à insérer sera rédigé comme suit : « par un particulier, en provenance d'un État tiers, à destination d'un autre particulier se trouvant dans un État membre ».

13.2. Mieux vaut en outre inscrire dans l'article à modifier une définition des « petits envois sans caractère commercial », étant entendu que cette définition peut également prendre la forme d'une référence à une disposition législative qui a déjà transposé l'article premier, paragraphe 2, de la directive susmentionnée.

Article 54

14. Les mots « leur arrivée » que l'article 54, 2°, de l'avant-projet insère dans le texte français de l'article 22/2 de la Loi générale n'ont pas d'équivalent dans le texte néerlandais actuel de cet article. L'exposé des motifs paraît cependant indiquer que l'intention est de modifier l'article 22/2 en vue d'ajouter une référence à la notification d'arrivée visée à l'article 133 du Code des douanes de l'Union.

Articles 70 et 77

15. On n'aperçoit pas clairement comment les dispositions pénales en projet prévues par les articles 70 et 77 de l'avant-projet s'articulent avec la disposition pénale de l'article 220 de la Loi générale. Cette articulation doit à tout le moins être précisée dans l'exposé des motifs.

Article 82

16. Dans le texte néerlandais de l'article 47 de la Loi générale, mieux vaut insérer les mots « en door de Uniewetgeving » après le mot « wet ».

⁸ Inséré avec effet le 1^{er} janvier 2021 par la loi du 3 avril 2019 'relative au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne'.

⁹ Directive 2006/79/CE du Conseil du 5 octobre 2006 'relative aux franchises fiscales applicables à l'importation des marchandises faisant l'objet de petits envois sans caractère commercial en provenance de pays tiers'.

Article 86

17. Dans le texte à remplacer par l'article 86, point 1, de l'avant-projet, le mot « nature » sera remplacé par le mot « identité ».

Article 129

18. Invité à fournir des éclaircissements quant à la portée de l'insertion des mots « ou de son représentant » figurant à l'article 72 de la Loi générale, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Dit artikel gaat over de generale verklaring.

‘Vertegenwoordiger’ betekent hier de exploitant van het schip of iedereen die naar behoren door de kapitein is gemachtigd om de generale verklaring te ondertekenen zoals opgenomen in art. 24, § 3 AWDA (art. 64 van het ontwerp).

Om verwarring te voorkomen, stellen we voor om de bewoordingen ‘of zijn vertegenwoordiger’ te vervangen door ‘of de in artikel 24, § 3 bedoelde persoon’. Op die manier wordt verwarring vermeden met een ‘vertegenwoordiger’ in de zin van art. 18 DWU (Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie) ».

On peut se rallier à la proposition du délégué.

Article 182

19. Invité à apporter des précisions quant à la portée de l'article 160/3, § 4, en projet, de la Loi générale, et sur les « poursuites » visées dans ce paragraphe, le délégué a répondu ce qui suit :

« De artikelen 160/1 tot en met 160/3 zijn geen nieuwe artikelen. In de huidige versie van de Algemene wet inzake douane en accijnzen zijn dit de artikelen 141 tot en met 143. De desbetreffende artikelen werden enkel verplaatst, de inhoud werd niet gewijzigd ».

Dans l'exposé des motifs, mieux vaut préciser le champ d'application de la disposition susmentionnée et justifier l'exception prévue dans le deuxième membre de phrase du paragraphe 4 en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH