



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.620/3
van 18 januari 2024

avis 74.620/3
du 18 janvier 2024

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de algemene wet
inzake douane en accijnzen
van 18 juli 1977 met
betrekking tot sancties en
houdende diverse bepalingen'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi générale sur
les douanes et accises du
18 juillet 1977 en ce qui
concerne les sanctions et
portant dispositions diverses'

Op 6 oktober 2023 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 voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen van 18 juli 1977 met betrekking tot sancties en houdende diverse bepalingen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Elly VAN DE VELDE en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Elly VAN DE VELDE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 januari 2024.

*

Le 6 octobre 2023, 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 avant-projet de loi ‘modifiant la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977 en ce qui concerne les sanctions et portant dispositions diverses’.

L’avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 27 décembre 2023. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Elly VAN DE VELDE et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Elly VAN DE VELDE, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 18 janvier 2024.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe het sanctiebeleid vervat in de ‘algemene wet inzake douane en accijnzen’, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: AWDA), te hervormen en te moderniseren. Zo worden onder meer in onbruik geraakte strafrechtelijke sancties en korte gevangenisstraffen opgeheven, en wordt het systeem van administratieve sancties uitgebreid. Overtredingen zonder intentioneel element en zonder fiscale impact zullen niet langer strafrechtelijk worden vervolgd, maar zullen met een administratieve boete worden afgehandeld. Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om bepaalde artikelen duidelijker te formuleren of aan te passen aan nieuwe terminologie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 18

3. In de Nederlandse tekst van artikel 18 van het voorontwerp dient de eerste vermelding van het woord “wordt” te worden geschrapt.

Artikel 21

4. Gevraagd of er naast de specifieke inbreuken die in de paragrafen 1/1 en 1/2 worden opgesomd, ook andere wijzen van “verhinderen van ambtsverrichting” bestaan die kunnen worden gesanctioneerd op basis van artikel 329, § 1, van de AWDA, antwoordde de gemachtigde:

“Cette lecture est exacte. En effet, outre les infractions spécifiques visées et sanctionnées par ses §§ 1/1 et 1/2, l'article 329/, § 1^{er}, sanctionne de façon générale le refus d'exercice, compris comme le refus concernant la visite, la vérification ou l'exhibition des documents, ainsi que tous autres empêchements apportés à l'exécution des fonctions que les agents exercent en vertu de la loi.

‘**Onder meer** het volgende wordt beschouwd als...’, tel que proposé, rend plus claire cette intention.

L'équivalent en français pourrait être : ‘Sont **notamment** considérés comme...’.”

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

Aangezien “onder meer” (in het Frans: “notamment”) op gespannen voet staat met het strikte legaliteitsbeginsel in strafzaken, wordt dit het best weggelaten.

5. De gemachtigde stelde ook voor om de ontworpen paragraaf 1/2 als volgt aan te passen:

“In afwijking van paragraaf 1 wordt elk verhinderen van ambtsverrichting dat bestaat uit de weigering om de in artikel 209/2, paragraaf 1 bedoelde bewijzen voor te leggen, gestraft met een geldboete van 625 tot 3125 euro.

Frans: ‘Par dérogation au paragraphe 1, tout refus d’exercice qui consiste à refuser de remettre les preuves visées à l’article 209/2, § 1, est puni d’une amende de 625 euros à 3.125 euros’.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 22

6. Luidens paragraaf 1 van het ontworpen artikel 266/3 van de AWDA wordt een administratieve geldboete van 250 euro tot 5.000 euro opgelegd indien onder meer “de fout of de niet-naleving van de verplichting (...) niet wetens en willens [is] gepleegd”. In paragraaf 2, tweede lid, van dit ontworpen artikel wordt bepaald dat “[v]an de administratieve geldboete zoals vermeld in paragraaf 1 kan worden afgezien ten aanzien van de personen die met concrete elementen aantonen dat zij hebben gehandeld zoals ieder normaal, voorzichtig en redelijk persoon in dezelfde omstandigheden”. Gevraagd naar enerzijds een toelichting bij de verhouding tussen beide paragrafen aan de hand van een voorbeeld, en anderzijds de bewijslast van “niet wetens en willens” en de zorgvuldigheid, antwoordde de gemachtigde:

“Voorbeeld: De Europese wetgever legt in het kader van het uniedouanevervoer de verplichting op om de goederen binnen een bepaalde termijn aan te brengen bij de douaneautoriteiten. Het niet respecteren van die termijn *an sich* doet geen douaneschuld ontstaan zodat hiervoor in de toekomst een administratieve boete kan worden voorzien.

Gelet op art. 42 DWU, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, dient elke niet naleving van een verplichting gesanctioneerd te worden. Het niet naleven van de wettelijke verplichtingen is bijgevolg een onachtzaamheid.

Als echter uit de feiten, zoals ze blijken uit het dossier dat door de AA D&A is samengesteld, [blijkt] dat het niet naleven van de verplichting te wijten is aan een stop in een niet vergund magazijn om er illegale en/of andere goederen te lossen, is het oponthoud hoe dan ook wetens en willens gebeurd en komen de feiten niet meer in aanmerking voor een administratieve boete.

Als de betrokkene echter met concrete elementen aantoont dat hij alles in het werk heeft gesteld om de verplichting na te leven maar daar desondanks niet in is geslukt, zal hij kwijtschelding van de administratieve sanctie kunnen krijgen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de goederen per lichter worden vervoerd en door de hoge waterstand is er een verbod of een beperking [is] geweest om bepaalde rivieren te bevaren.”

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 24

7. Artikel 192, eerste lid, van de AWDA bepaalt thans het volgende:

“Binnen een kring van 10 kilometer langs de land- en zeegrenzen, mogen de ambtenaren van de douane en accijnzen en de agenten die met hen meewerken om de sluikhandel te beteugelen, hun dienstwapens gebruiken tegen honden, paarden, en andere dieren, welke voor het smokkelen dienen, bedrieglijk ingevoerd worden of zich op onregelmatige wijze in het koninkrijk bevinden, wanneer het niet mogelijk is ze levend te vangen.”

Artikel 24 van het voorontwerp wijzigt dit eerste lid van artikel 192 van de AWDA door de perimeter uit te breiden tot het hele nationale grondgebied. Hierdoor wordt de territoriale bevoegdheid van de douaneambtenaren om dieren te doden met hun dienstwapen uitgebreid.

De Raad van State wijst erop dat de ontworpen bepaling geen afbreuk kan doen aan de regelingen inzake dierenwelzijn, waarvoor de gewesten bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Artikel 29

8. Naar luid van de memorie van toelichting wordt artikel 270 van de AWDA, dat betrekking heeft op de afgifte van een proces-verbaal, aangepast “om de leesbaarheid van het artikel te vergemakkelijken”. In het ontworpen artikel 270, § 2, van de AWDA wordt evenwel niet langer voorzien in een termijn waarin een afschrift van het proces-verbaal aan de overtreder wordt afgegeven, zoals thans wel het geval is op grond van artikel 270 van de AWDA, met name vijf dagen na het opstellen van het proces-verbaal.

Gelet op de waarborg van de rechten van de verdediging van de overtreder en gelet op de bijzondere bewijswaarde van het proces-verbaal,² verdient het aanbeveling om, zoals thans het geval is, een termijn te bepalen waarin de kennisgeving van het proces-verbaal aan de overtreder dient te gebeuren.

Artikelen 33 en 34

9. Ook na de wijziging van artikel 309 van de AWDA door de artikelen 33 en 34 van het voorontwerp blijft een discrepantie bestaan tussen de Nederlandse en Franse tekst van deze bepaling.

Bijkomend dienen in de Franse tekst ook de woorden “les receveurs” te worden vervangen door “le receveur ou son délégué”, en in de Nederlandse tekst dienen de woorden “door

² Artikel 272 van de AWDA bepaalt: “De processen-verbaal van de ambtenaren (...) verdienen volle geloof in rechten, (...)”

de ontvanger of zijn gemachtigde” te worden ingevoegd tussen de woorden “zal zijn gedaan” en “, zal het genot”.

Slotopmerking

10. Het voorontwerp verdient een grondig wetgevingstechnisch nazicht, onder meer wat betreft de wetshistoriek van de te wijzigen bepalingen.

*

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 de réformer et de moderniser la politique de sanctions établie dans la 'loi générale sur les douanes et accises', coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : LGDA). Il abroge ainsi notamment des sanctions pénales et des courtes peines d'emprisonnement oubliées, et étend le système de sanctions administratives. Les infractions sans élément intentionnel et sans conséquence fiscale ne seront plus poursuivies pénalement, mais seront clôturées par une amende administrative. Enfin, l'occasion est mise à profit pour formuler plus clairement certains articles ou les adapter à la nouvelle terminologie.

EXAMEN DU TEXTE

Article 18

3. Dans le texte néerlandais de l'article 18 de l'avant-projet, la première mention du mot « wordt » sera omise.

Article 21

4. À la question qui lui a été posée de savoir si outre les infractions spécifiques énumérées aux paragraphes 1/1 et 1/2, il existe également d'autres modes de « refus d'exercice » susceptibles d'être sanctionnés sur le fondement de l'article 329, § 1^{er}, de la LGDA, le délégué a répondu en ces termes :

« Cette lecture est exacte. En effet, outre les infractions spécifiques visées et sanctionnées par ses §§ 1/1 et 1/2, l'article 329/, § 1^{er}, sanctionne de façon générale le refus d'exercice, compris comme le refus concernant la visite, la vérification ou l'exhibition des documents, ainsi que tous autres empêchements apportés à l'exécution des fonctions que les agents exercent en vertu de la loi.

‘**Onder meer** het volgende wordt beschouwd als...’, tel que proposé, rend plus claire cette intention.

L'équivalent en français pourrait être : ‘Sont **notamment** considérés comme...’ ».

Dès lors que « notamment » (en néerlandais : « onder meer ») se heurte au principe strict de légalité en matière pénale, il serait préférable d'omettre cette mention.

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

5. Le délégué a également proposé d'adapter le paragraphe 1/2, en projet, comme suit :

« In afwijking van paragraaf 1 wordt elk verhinderen van ambtsverrichting dat bestaat uit de weigering om de in artikel 209/2, paragraaf 1 bedoelde bewijzen voor te leggen, gestraft met een geldboete van 625 tot 3125 euro.

Frans: 'Par dérogation au paragraphe 1, tout refus d'exercice qui consiste à refuser de remettre les preuves visées à l'article 209/2, § 1, est puni d'une amende de 625 euros à 3.125 euros' ».

On peut se rallier à cette proposition.

Article 22

6. Selon le paragraphe 1^{er} de l'article 266/3, en projet, de la LGDA, une amende administrative de 250 euros à 5.000 euros sera encourue si, entre autres, « l'erreur ou l'inobservation de l'obligation n'est pas commise sciemment et volontairement ». Le paragraphe 2, alinéa 2, de cet article en projet dispose que « [l']amende administrative prévue au paragraphe 1^{er} peut être levée à l'égard des personnes qui démontrent par des éléments concrets qu'elles ont agi comme toute personne normale, prudente et raisonnable dans les mêmes circonstances ». Invité à expliciter à l'aide d'un exemple l'articulation entre les deux paragraphes, d'une part, et la charge de la preuve de ce que l'action « n'est pas commise sciemment et volontairement » ainsi que la prudence, d'autre part, le délégué a répondu ne ces termes :

« Voorbeeld: De Europese wetgever legt in het kader van het uniedouanevervoer de verplichting op om de goederen binnen een bepaalde termijn aan te brengen bij de douaneautoriteiten. Het niet respecteren van die termijn *an sich* doet geen douaneschuld ontstaan zodat hiervoor in de toekomst een administratieve boete kan worden voorzien.

Gelet op art. 42 DWU, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, dient elke niet naleving van een verplichting gesanctioneerd te worden. Het niet naleven van de wettelijke verplichtingen is bijgevolg een onachtzaamheid.

Als echter uit de feiten, zoals ze blijken uit het dossier dat door de AA D&A is samengesteld, [blijkt] dat het niet naleven van de verplichting te wijten is aan een stop in een niet vergund magazijn om er illegale en/of andere goederen te lossen, is het oponthoud hoe dan ook wetens en willens gebeurd en komen de feiten niet meer in aanmerking voor een administratieve boete.

Als de betrokkene echter met concrete elementen aantoonst dat hij alles in het werk heeft gesteld om de verplichting na te leven maar daar desondanks niet is in gelukt, zal hij kwijtschelding van de administratieve sanctie kunnen krijgen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de goederen per lichter worden vervoerd en door de hoge waterstand is er een verbod of een beperking [is] geweest om bepaalde rivieren te bevaren ».

Il est recommandé d'intégrer ces précisions dans l'exposé des motifs.

Article 24

7. L'article 192, alinéa 1^{er}, de la LGDA s'énonce actuellement comme suit :

« Dans un rayon de 10 kilomètres le long des frontières de terre et de mer, les agents des douanes et des accises et les agents qui concourent avec eux à la répression de la fraude peuvent se servir de leurs armes d'ordonnance pour abattre les chiens, les chevaux et les autres animaux employés pour la fraude, introduits frauduleusement ou circulant irrégulièrement dans le pays, quand il ne leur est pas possible de les capturer vivants ».

L'article 24 de l'avant-projet modifie cet alinéa 1^{er} de l'article 192 de la LGDA en étendant le périmètre à l'ensemble du territoire national. La compétence territoriale des agents des douanes leur permettant d'abattre des animaux avec leur arme d'ordonnance est ainsi étendue.

Le Conseil d'État relève que la disposition en projet ne peut porter atteinte aux règles en matière de bien-être des animaux, qui relèvent de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Article 29

8. Selon l'exposé des motifs, l'article 270 de la LGDA, qui concerne la remise d'un procès-verbal, est adapté « afin d'en faciliter la lisibilité ». L'article 270, § 2, en projet, de la LGDA ne prévoit toutefois plus de délai dans lequel une copie du procès-verbal est remise au contrevenant, comme tel est le cas actuellement en vertu de l'article 270 de la LGDA, à savoir dans les cinq jours de la rédaction du procès-verbal.

Compte tenu de la garantie des droits de la défense du contrevenant et de la force probante particulière du procès-verbal ², il est recommandé, comme tel est le cas actuellement, de fixer un délai dans lequel le procès-verbal doit être notifié au contrevenant.

Articles 33 et 34

9. Même après la modification apportée à l'article 309 de la LGDA par les articles 33 et 34 de l'avant-projet, une discordance subsiste entre le texte français et le texte néerlandais de cette disposition.

Subsidiairement, on remplacera également dans le texte français les mots « les receveurs » par « le receveur ou son délégué », et dans le texte néerlandais, on insérera les mots « door de ontvanger of zijn gemachtigde » entre les mots « zal zijn gedaan » et « , zal het genot ».

² L'article 272 de la LGDA dispose : « Les procès-verbaux des agents (...) font foi en justice (...) ».

Observation finale

10. L'avant-projet doit être soumis à un examen approfondi du point de vue de la légistique, notamment en ce qui concerne la genèse des dispositions à modifier.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Pierre LEFRANC