

ADV.

25. AVR 1962
Transmissie van de K. Coördinatie (2)

L. 7845/2.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 9e maart 1962 door de Minister van Economische Zaken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen", heeft de 23e maart 1962 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie, le 9 mars 1962, d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur l'importation, l'exportation et le transit des marchandises", a donné le 23 mars 1962 l'avis suivant :

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van de wet van 30 juli 1931 op de in-, uit- en doorvoer, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1934.

Ter uitvoering van artikel 11 van het verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, goedgekeurd bij de wet van 20 juni 1960, wil het onze wetgeving dichter bij die van de andere bij dat verdrag betrokken Staten brengen. Het voorontwerp is opgemaakt na overleg met de hoge verdragsluitende partijen. Van haar kant heeft de Nederlandse Regering tijdens de zitting 1960-1961 een ontwerp van wet ingediend dat in grote trekken met het tegenwoordige overeenkomt.

Vanzelfsprekend kan de Koning de hem bij dit ontwerp opgedragen verordenende bevoegdheid alleen uitoefenen in zover zulks met de naleving van de door België ondertekende verdragen overeen is te brengen.

+

+ +

Luidens artikel 2 van het ontwerp kan de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, bijzondere rechten op de in- en uitvoer vaststellen. Tot nog toe werden zulke speciale rechten bij de afgifte van de vergunningen geheven. Volgens de vigerende wet kan de Koning inderdaad "de speciale rechten bepalen te innen ter gelegenheid van de aflevering der toelatingen, krachtens de bedoelde reglementering vereist". Voortaan zal die heffing op het ogenblik van de in- of uitvoer geschieden. Het zal dus mogelijk zijn de invoervergunning voor sommige produkten af te schaffen en speciale rechten te heffen.

.../...

Onder de huidige wet worden de koninklijke besluiten die bijzondere rechten vaststellen in minister-raad overlegd en, precies zoals de andere regelingen inzake in- en uitvoer, aan de Wetgevende Kamers ter bekrachtiging onderworpen.

In de nieuwe regeling is er geen zulke bekrachtiging meer.

Het ontwerp laat de bemoeiing van de wetgever aldus vervallen, waar ze door de Grondwet nochtans wordt vereist, met name in artikel 110 voor ~~de~~ heffing van een belasting ten behoeve van de Staat, en in artikel 113 om van de burgers een retributie te vorderen anders dan als belasting ten behoeve van de Staat, de provincie of de gemeente.

De bijzondere rechten mogen nu voornamelijk op een economisch doel gericht zijn, het kenmerk van een belasting verliezen ze daardoor nog niet. De wetgever kan de Koning dus geen bevoegdheid verlenen om rechten te heffen als hij zelf niet aangeeft onder welke voorwaarden en tot welk bedrag dit mag geschieden.

Het verdient dan ook aanbeveling de koninklijke besluiten die bijzondere rechten vaststellen, zoals voorheen aan de Wetgevende Kamers ter bekrachtiging te doen voorleggen.

Opgemerkt zij ook dat, waar het bedrag van de rechten vroeger bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit werd vastgesteld, de Koning voortaan aan de door hem aan te wijzen Minister of Ministers de zorg kan opdragen het bedrag of de berekeningswijze te bepalen van de rechten, geheven op in- en uitvoer van waren die hij vooraf heeft gespecificeerd (artikel 7 van het ontwerp). Zowel de ministeriële als de koninklijke besluiten die het bedrag van die rechten vaststellen, zouden aan de bekrachtiging van het Parlement moeten worden onderworpen.

Zulke bekrachtiging zou evenwel niet vereist zijn, mochten de autoriteiten van de Europese Economische Unie, ingevolge de voorschriften inzake het voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid, bij wege van dadelijk van kracht wordende verordeningen, regelen voor het heffen van bijzondere rechten stellen. In dit geval immers passen de landsbesluiten die verordeningen alleen maar toe om het bedrag van de te heffen rechten nader aan te geven.

+

+ +

De eerste volzin van artikel 2 behoeft een lichte vormwijziging en ware als volgt te lezen : "... en onder meer op de in- en uitvoer daarvan heffing van bijzondere rechten stellen".

+

+ +

.../...

Volgens de laatste volzin van artikel 2 kan de Koning de in-, uit- en doorvoer van goederen ook reglementeren "om, binnen het bestek van de hierboven aangehaalde gebieden, internationale verdragen, overeenkomsten of afspraken, alsmede beslissingen of aanbevelingen van internationale organisaties uit te voeren".

Te oordelen naar de uitleg van de gemachtigde ambtenaar zal de nieuwe wetgeving niet voor de uitvoering van om het even welk verdrag tot rechtsgrond kunnen dienen, doch alleen voor die verdragen welke een economisch doel beogen of met de veiligheid verband houden. Dit is wat wordt bedoeld met "de hierboven aangehaalde gebieden" aan het slot van artikel 2, dat derhalve als volgt ware te lezen :

"ofwel ter uitvoering van verdragen, overeenkomsten of afspraken met een economisch doel of verband houdend met de veiligheid, en van beslissingen of aanbevelingen van internationale organisaties".

+

+ +

Artikel 3 preciseert, dat de door de Koning vast te stellen bepalingen in Ministerraad worden overlegd. Dat moet ook gelden voor de bepalingen, uit te

.../...

vaardigen krachtens de artikelen 4, 5 en 9, al staat dat niet met zoveel woorden in die artikelen te lezen.

Houdt men rekening met de hierna bij artikel 9 te maken opmerking, dan komt dit artikel in de plaats van artikel 5, dat artikel 6 wordt. Na dit laatste ware dan een als volgt luidend artikel 7 in te voegen :

"Artikel 7.-

De koninklijke besluiten, vastgesteld krachtens de artikelen 3, 4, 5 en 6, worden in Ministerraad overlegd".

+

+ +

Artikel 5 bepaalt, dat de Koning het indienen der aanvragen of de afgifte van de vergunningsformulieren aan de betaling van een administratieve vergoeding kan onderwerpen.

De wetgever kan de Koning niet onbeperkt bevoegdheid geven om zulke vergoedingen vastte stellen. In dat opzicht gaat het ontwerp echter vrij uit, want het stelt impliciet een grens aan het bedrag van die vergoeding, een grens die wordt aangegeven door het doel dat hier vooropstaat, met name bestrijding van de speciale kosten van beheer.

+

+ +

.../...

In artikel 6 staat : "Onverminderd de door de Koning vastgestelde algemene voorwaarden kunnen de bevoegde Ministers, samen, ten laatste op het ogenblik van de aflevering van de vergunning inzake toekenning en gebruik ervan, bijzondere voorwaarden opleggen".

Opgemerkt zij, dat die bijzondere voorwaarden niet noodzakelijk bij algemene, in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakte ministeriële besluiten zullen worden vastgesteld. Meestal immers krijgen de met het afgeven van de vergunningen belaste diensten hun onderrichtingen rechtstreeks van het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie of, vaker nog, van de interministeriële economische commissie of van deser subcommissies, die bestaan uit ambtenaren afgevaardigd door de bevoegde Ministers.

De Raad van State stelt dan ook voor, de hierboven aangehaalde woorden "inzake toekenning en gebruik ervan, bijzondere voorwaarden opleggen" aan te vullen met de woorden "ofwel bij wege van verordening, ofwel bij wege van onderrichtingen voor de met het afgeven van de vergunningen belaste diensten".

+

+ +

Volgens artikel 7 kunnen de bevoegde Ministers samen, ditmaal bij in het Staatsblad bekend te maken algemeen besluit, de geldigheid van lopende vergunningen, behorend tot de categorieën die zij bepalen, schorsen of de intrekking ervan bevelen. De memorie van toelichting legt uit, waarom in- en uitvoervergunningen niet onherroepelijk

.../...

kunnen zijn. Zulke vergunningen kunnen ook onder de geldende regeling worden ingetrokken (koninklijk besluit van 17 januari 1955, bekrachtigd bij de wet van 20 juli 1955) in tegenstelling tot die van het Instituut voor de wissel, welke krachtens artikel 14 van het besluit van de Regent van 6 oktober 1944 betreffende de wisselcontrole onherroepelijk zijn.

De memorie van toelichting voegt er aan toe :
"aan te stippen valt, dat het een vast gebruik is bij schorsing of intrekking van lopende vergunningen bijzondere maatregelen te treffen ten bate van de op het ogenblik der beslissing onderweg zijnde goederen en soms zelfs ten bate van goederen waarvan een belangrijk gedeelte werd betaald of waarvoor een niet-opzegbare kredietbrief werd opgesteld".

Opneming van die bijzondere bepalingen in de wet zelf ware gewenst.

+

+ +

Volgens artikel 8 kan de Minister de afgifte van vergunningen voor ten hoogste zes maanden schorsen ten aanzien van vergunninghouders die de voorwaarden inzake toekenning en gebruik van de hun vroeger afgegeven vergunningen niet hebben nageleefd. Zulke schorsing is een administratieve sanctie. Van zijn kant stelt artikel 10 strafrechtelijke sancties op overtreding van het bepaalde in de wet en haar uitvoeringsbesluiten.

.../...

Hieruit volgt dat het ontwerp twee soorten van sancties instelt die op dezelfde tekortkomingen betrekking hebben : de eerste categorie sancties ter beoordeling van het bestuur ; de tweede onderworpen aan de beoordeling van de strafrechter, met in dit geval de waarborgen die aan iedere strafrechtelijke vervolging verbonden zijn.

De Regering ziet de administratieve sanctie los van de strafrechtelijke, welke artikel 10 op dezelfde feiten stelt, dus niet als een administratief gevolg dat het bestuur aan een strafrechtelijke veroordeling kan verbinden , maar als een sanctie die het onafhankelijk van een strafrechtelijke veroordeling kan opleggen.

Men kan zich moeilijk verhelen dat het hanteren door de gewone administratieve overheid van een zodanige bevoegdheid weinig aanbevelingswaardig is, gelet op het feit dat deze bestuursoverheid, die actief een bepaald aspect van het algemeen belang moet bevorderen, er niet op voorbereid is uitspraak te doen over overtredingen van de wet door een particulier; daarom kan men vrezen dat deze overheid niet in voldoende mate rekening zal houden met de belangen en de rechten van de particulier.

De met schorsing van de vergunning bedreigde persoon moet derhalve de gelegenheid krijgen zijn verdediging voor te dragen. De mogelijkheid een beroep in te stellen bij een rechtscollege dat de grond van de zaak kan onderzoeken, is onontbeerlijk.

.../...

Afgezien van dit fundamenteel bezwaar, vertoont het systeem der autonome administratieve sanctie nog andere gebreken.

Het gevaar bestaat immers, dat het onafhankelijk van elkaar toepassen van administratieve en strafrechtelijke sancties leidt tot met elkaar strijdige beslissingen : het is immers denkbaar dat de bestuursoverheid bepaalde feiten als een overtreding van de wet beschouwt en, daarop steunend, de toekenning van de vergunningen schorst, terwijl de strafrechter, op een vervolging wegens dezelfde feiten ingesteld, de beklaagde vrijspreekt.

Uit dit alles blijkt de noodzaak een nieuwe tekst aan de Raad van State te onderwerpen, waarin een oplossing aan de gestelde problemen wordt gegeven.

+
+ +

Artikel 9, dat handelt over de vaststelling van de bijzondere rechten, komt best na artikel 4 en ware, als volgt te stellen :

"De Koning bepaalt voor welke goederen de in- of uitvoer aan bijzondere rechten is onderworpen.

Hij stelt de voorwaarden inzake heffing en terug-gave van die rechten.

Hij kan de door hem aangewezen Minister ermede belasten, het bedrag of de berekeningswijze van die rechten en de regelen voor de toepassing ervan vast te stellen".

+
+ +

.../...

Luidens artikel 10, eerste lid, worden "inbreuken op de bepalingen van onderhavige wet en van de maatregelen ter uitvoering hiervan getroffen, bestraft overeenkomstig de artikelen 1 en 4 van de wet van 20 december 1897 betreffende de beteugeling van de sluikhandel inzake goederen waarvan de in-, uit- of doorvoer verboden is, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1951 inzake douanen en accijnzen".

Het tweede lid van dat artikel merkt ook als overtreding aan "alle handelingen welke kennelijk gericht zijn op het bewerkstelligen van een invoer, een uitvoer of een doorvoer in omstandigheden die strijdig zijn met de bepalingen van onderhavige wet of met de uitvoeringsmaatregelen van deze wet".

Volgens artikel 51 van het Strafwetboek is er strafbare poging wanneer het voornemen om een "wanbedrijf te plegen zich heeft geopenbaard door uitwendige daden, welke een begin van uitvoering van dat wanbedrijf uitmaken".

Artikel 10, tweede lid, van het ontwerp wijkt van die regel af.

Blijkens de uitleg van de gemachtigde ambtenaren bedoelt die bepaling feiten strafbaar te stellen die dit ook krachtens de Nederlandse wetgeving zullen zijn.

.../...

Het door de Nederlandse Regering ingediende ontwerp neemt aan dat goederen in- of uitgevoerd worden zodra ze voor in- of uitvoer op weg worden gebracht.

In artikel 1, cijfer 2, van dat ontwerp staat te lezen :

"Zij (de wet) verstaat onder invoer van goederen en uitvoer van goederen mede iedere handeling, die kennelijk rechtstreeks is gericht op het bewerkstelligen van invoer onderscheidenlijk uitvoer van goederen".

Degene die de goederen op weg brengt met het oogmerk ze onregelmatig in- of uit te voeren, heeft dus reeds een misdrijf gepleegd nog voor de grens of het douanegebied is bereikt.

Het ontwerp van de Regering ziet het begrip in- en uitvoer niet zo ruim en spreekt in artikel 1 van verrichtingen, als zodanig beschouwd voor de toepassing van de douanewetgeving.

Daar nu het op 16 maart 1961 te Den Haag ondertekende en thans aan de Wetgevende Kamers voorgelegde verdrag dat tussen het Koninkrijk België, het Groot-Hertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden met betrekking tot de samenwerking inzake regeling van de in- en doorvoer is gesloten, alleen kan worden toegepast als in de drie landen dezelfde feiten strafbaar zijn, is in het ontwerp een bepaling opgenomen die bestraft "de handelingen welke kennelijk gericht zijn op het bewerkstelligen van een invoer, een uitvoer of een doorvoer in omstandigheden die strijdig zijn met de bepalingen van de wet".

.../...

Artikel 19 van de wet van 6 april 1843 betreffende de beteugeling van de sluikhandel inzake douane, dat op de in- en uitvoer toepasselijk is gemaakt bij artikel 1 van de wet van 20 december 1897, vervangen door artikel 9 van de wet van 30 juni 1951, straft degene die bij het inkomen of het uitgaan de voorgeschreven aangiften mocht pogen te ontwijken en aldus de rechten van de Schatkist te verkorten. Op grond van die bepaling neemt de rechtsleer aan, dat de douanewetgeving poging tot bedrog met bedrog gelijkstelt, waarbij de vraag wanneer men met een strafbare poging te maken heeft, is op te lossen aan de hand van de in artikel 51 van het Strafwetboek neergelegde gemeenrechtelijke beginselen (R.P.D.B. V° Douane et accises, nrs 480 en 481). De wetgever heeft op het stuk van douaneovertredingen geen van de eigenlijke overtreding onderscheiden poging daartoe bepaald. Zulke poging is dus misdrijf (NIJPELS et SERVais, Le Code pénal belge interprété, artikelen 51-53, nr 27).

Duidelijkheidshalve ware in artikel 10, eerste lid, van het ontwerp echter te bepalen, dat overeenkomstig de artikelen 1 en 4 van de wet van 20 december 1897, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1951, worden gestraft de overtredingen en pogingen tot overtreding van het bepaalde in de wet en in de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen.

Niet alleen poging tot overtreding, ook deelneming van verschillende personen aan een zelfde misdrijf doet hier een probleem rijzen (artikelen 66 en volgende van het Strafwetboek).

Artikel 28 van voornoemde wet van 6 april 1843, die bij de wet van 20 december 1897, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1951, eveneens op de in- en uitvoer is toepasselijk gemaakt, bepaalt daaromtrent het volgende :

"... Sans préjudice aux dispositions des articles (66, 67 ...) du Code pénal, ceux qui seront convaincus d'avoir participé comme assureurs, comme ayant fait assurer, ou comme intéressés d'une manière quelconque à un fait de fraude, seront passibles des peines établies contre les auteurs.

Les condamnations à l'amende et aux frais seront toujours prononcées solidairement contre les délinquants et les complices".

Blijkens die bepaling kunnen worden vervolgd niet alleen de medeplichtigen als bedoeld in het Strafwetboek, maar ook zij die niet volkomen onder dat begrip vallen, met name wanneer zij, hoe dan ook, bij een bedrieglijke handeling zijn betrokken. Deze uiterst ruime bepaling is naar haar toepassing echter beperkt, want strafbare deelneming aan een bedrieglijke handeling onderstelt alleszins, als hoofdbestanddeel, bekendheid met het gepleegde bedrog of met de poging daartoe (Chronique de jurisprudence, 1950-1958, Douanes et accises, nr 39, J.T. 1959- 397, Cass. 7 maart 1955, Pas. I, 740).

.../...

Uit het vorenstaande volgt, dat vervolging wegens bedrog, in de tegenwoordige stand van de wetgeving inzake in-, uit- en doorvoer, op een zeer ruime grondslag kan geschieden, ook, onder meer, voor poging en strafbare deelneming, ja zelfs voor sommige voorbereidende handelingen die niet tot een van die twee categorieën behoren, op voorwaarde dan dat ze, met medeweten, werden verricht door personen die, hoe dan ook, bij een bedrieglijke handeling zijn betrokken.

Om in onze wetgeving een bepaling op te nemen als in het hiervoren aangehaalde Nederlandse ontwerp van wet is neergelegd en meteen vervolging mogelijk te maken van daden die geen poging noch strafbare deelneming opleveren of ook niet verricht werden door bij een bedrieglijke handeling betrokken personen, stelt de Regering de hiervoren afgedrukte tekst van artikel 10, tweede lid, voor.

Bij de toepassing van die bepaling zullen, wegens haar onduidelijkheid, ongetwijfeld moeilijkheden ontstaan. Ter voorkoming daarvan ware ze zo te stellen, dat de bedoeling van de Regering beter tot uiting komt en kan worden uitgemaakt welke concrete gevallen men beoogt te beteugelen, bijvoorbeeld het verzenden van goederen in België of in den vreemde met het oogmerk ze onregelmatig over de grens te doen gaan.

Le projet est destiné à remplacer la loi du 30 juin 1931, modifiée par la loi du 30 juillet 1934, sur l'importation, l'exportation et le transit.

Il tend à rapprocher notre législation de celle des autres Etats signataires du traité instituant l'Union économique Benelux, en exécution de l'article 11 de ce traité, approuvé par la loi du 20 juin 1960. Le projet a été établi après consultation des hautes parties contractantes. De son côté, le Gouvernement des Pays-Bas a déposé, au cours de la session 1960-1961, un projet de loi dont les grandes lignes correspondent au projet.

Il va de soi que les pouvoirs de réglementation que le projet confie au Roi ne peuvent être utilisés que dans la mesure compatible avec le respect des traités signés par la Belgique.

+

+ +

Aux termes de l'article 2 du projet, le Roi peut, par arrêté délibéré en conseil des Ministres, soumettre l'importation et l'exportation à la perception de droits spéciaux. Jusqu'à présent, ces droits spéciaux étaient levés au moment de la délivrance des licences. En effet, le texte de la loi actuelle permet au Roi "de fixer les droits spéciaux à percevoir à l'occasion de la délivrance des autorisations accordées par application de ladite réglementation". A l'avenir, les droits spéciaux seront levés au moment de l'importation ou de l'exportation. Il sera donc possible de supprimer la licence à l'importation de certains produits et de prélever les droits spéciaux.

.../...

Dans le régime de la loi actuelle, les arrêtés royaux fixant des droits spéciaux sont délibérés en conseil des Ministres, et soumis, comme les autres réglementations de l'importation et de l'exportation, à la ratification des Chambres législatives.

Dans le nouveau régime, ces arrêtés ne seront plus soumis à cette ratification.

Le projet supprime ainsi l'intervention du législateur, nécessaire, en vertu de l'article 110 de la Constitution, pour établir des impôts au profit de l'Etat ou, en vertu de l'article 113, pour exiger des citoyens une rétribution à un autre titre que l'impôt au profit de l'Etat, de la province ou de la commune.

Les droits spéciaux poursuivent principalement un but économique. Cela ne suffit cependant pas pour enlever à pareils droits le caractère d'impôts. Le législateur ne pourrait, dès lors, donner au Roi le pouvoir d'ordonner la perception de droits sans fixer lui-même les conditions dans lesquelles ces droits pourront être perçus et sans en fixer le montant maximum.

Aussi se recommande-t-il de continuer à soumettre à la ratification des Chambres les arrêtés royaux établissant des droits spéciaux.

On remarquera également qu'alors que précédemment le montant des droits était fixé par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres, à l'avenir le Roi pourra charger le ou les Ministres qu'il désigne de fixer le

.../...

montant des droits ou le mode de calcul des droits frappant, à l'importation ou à l'exportation, les marchandises que le Roi aura désignées préalablement (article 7 du projet). Il y aurait lieu de soumettre à la ratification l'arrêté qui fixe le montant des droits, que ce soit l'arrêté royal ou l'arrêté ministériel.

Au cas où les autorités de la Communauté économique européenne, appliquant les règles relatives à l'établissement de la politique agricole commune, fixeraient par des règlements directement applicables les règles de perception des droits spéciaux, et où, par conséquent, les arrêtés nationaux ne feraient qu'appliquer les prescriptions de ces règlements pour préciser le montant des droits à percevoir, il n'y aurait cependant pas lieu de soumettre les arrêtés à la ratification des Chambres.

+

+ +

Une légère modification de forme pourrait être apportée à la première phrase de l'article 2, qui devrait se lire comme suit : "... et, notamment, en soumettre l'importation et l'exportation à la perception de droits spéciaux ...".

+

+ +

.../...

Aux termes de la dernière phrase de l'article 2, le Roi peut également réglementer l'importation, l'exportation et le transit des marchandises "(soit) en vue d'assurer, dans les domaines précités, l'exécution des traités, conventions ou arrangements internationaux, ainsi que des décisions ou recommandations d'organismes internationaux".

Il résulte des explications du fonctionnaire délégué que la nouvelle législation ne pourra pas servir de fondement légal à l'exécution de tout traité, mais uniquement à l'exécution de traités qui poursuivent des fins économiques ou qui ont trait à la sécurité. Tels sont les "domaines précités" auxquels se réfère la finale de l'article 2, pour laquelle la rédaction suivante est proposée :

"soit en vue d'assurer l'exécution des traités, conventions ou arrangements qui poursuivent des fins économiques ou qui ont trait à la sécurité, ainsi que des décisions ou recommandations d'organismes internationaux".

+

+

+

.../...

L'article 3 précise que les dispositions à prendre par le Roi sont délibérées en conseil des Ministres. Les dispositions à prendre en vertu des articles 4, 5 et 9 doivent également être prises sous cette forme, bien que le texte de ces articles ne le précise pas.

Si l'on tient compte de l'observation qui sera faite plus loin, à l'article 9, ce dernier article deviendra l'article 5 et l'article 5 deviendra alors l'article 6. Après cet article pourrait venir un article 7 rédigé comme suit :

"Article 7.-

Les arrêtés royaux pris en vertu des articles 3, 4, 5 et 6 sont délibérés en conseil des Ministres".

+

+ . . . +

.../...

L'article 5 dispose que le Roi peut subordonner l'introduction des demandes ou la délivrance des formules de licences au paiement d'une redevance d'administration. Si le législateur ne peut pas donner au Roi un pouvoir illimité de fixer des redevances, en l'espèce le projet ne prête pas à critique de ce chef, étant donné qu'il limite implicitement l'importance de la redevance. Cette limitation résulte, en effet, du but poursuivi par la disposition : assurer la couverture des frais spéciaux d'administration.

+

+ +

L'article 6 du projet dispose : "Sans préjudice des conditions générales fixées par le Roi, les Ministres compétents, agissant conjointement, peuvent, au plus tard au moment de la délivrance des licences, imposer les conditions spéciales à l'octroi et à l'utilisation de celles-ci".

Il convient de souligner que ces conditions spéciales ne seront pas nécessairement déterminées par voie d'arrêtés ministériels généraux publiés au Moniteur belge. Le plus souvent, les services chargés de la délivrance des licences reçoivent des instructions qui émanent directement du Comité ministériel de coordination économique et sociale ou, plus fréquemment, de la Commission économique interministérielle ou de ses sous-commissions, composées de fonctionnaires délégués par les Ministres compétents.

.../...

Le Conseil d'Etat propose, en conséquence, d'ajouter après les mots "imposer des conditions spéciales à l'octroi et à l'utilisation de celles-ci" les mots "soit par voie de règlements, soit par voie d'instructions aux services chargés de la délivrance des licences".

+

+ +

L'article 7 permet aux Ministres compétents, agissant conjointement et cette fois par voie d'arrêté général publié au Moniteur belge, de suspendre la validité ou d'ordonner le retrait de licences en cours relevant de catégories qu'ils déterminent. L'exposé des motifs explique les raisons pour lesquelles il n'est pas possible de rendre irrévocables les licences d'importation et d'exportation. Dans la réglementation actuelle déjà, les licences d'importation et d'exportation peuvent être retirées (arrêté royal du 17 janvier 1955, ratifié par la loi du 20 juillet 1955), à la différence des autorisations de l'Institut du change qui sont irrévocables en vertu de l'article 14 de l'arrêté du Régent du 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes.

L'exposé des motifs ajoute qu'"il convient d'indiquer qu'il est de pratique constante, en cas de suspension ou de retrait des licences en cours, de prendre des dispositions particulières en faveur des

.../...

marchandises en cours de transport au moment de la décision et, parfois même, de marchandises dont une partie importante a été payée ou qui font l'objet d'une lettre de crédit irrévocable".

Il serait souhaitable d'introduire ces dispositions particulières dans la loi elle-même.

+
+ +

L'article 8 permet au Ministre de suspendre pour une durée maximum de six mois l'octroi de licences aux titulaires de licences qui n'ont pas respecté les conditions d'octroi ou d'utilisation des licences qui leur ont été précédemment accordées. C'est une sanction administrative. L'article 10, d'autre part, sanctionne pénalement les infractions aux dispositions de la loi et de ses arrêtés d'exécution.

Il en résulte que le projet édicte deux sortes de sanctions frappant des infractions identiques : la première est abandonnée à l'appréciation de l'administration; la seconde à celle du juge répressif assortie, dans ce cas, des garanties inhérentes à toute poursuite pénale.

La sanction administrative est, dans l'esprit du Gouvernement, indépendante de la sanction pénale applicable en raison des mêmes faits par l'article 10. Ce n'est pas une conséquence administrative que l'administration peut attacher à une condamnation pénale, mais une sanction que l'administration a la faculté d'infliger indépendamment de la sanction pénale.

On peut difficilement se dissimuler que la mise en oeuvre d'un tel pouvoir par l'autorité administrative ordinaire est peu recommandable, si l'on considère que cette autorité, qui se doit de promouvoir activement un aspect déterminé de l'intérêt général, n'est pas préparée à statuer sur des infractions à la loi commises par les particuliers dont elle ne ménagera peut-être pas toujours suffisamment les droits et intérêts.

C'est pourquoi la personne menacée de suspension d'octroi de licences doit pouvoir présenter sa défense. Il est indispensable de lui ouvrir un recours devant une juridiction habilitée à examiner le fond du litige.

Abstraction faite de ce vice fondamental, le système des sanctions administratives autonomes présente encore d'autres imperfections.

Il est à craindre que l'application indépendante de sanctions administratives et de sanctions pénales ne conduise à des décisions contradictoires : il n'est pas impensable, en effet, que l'autorité administrative, considérant tel ou tel fait comme constitutif d'une infraction à la loi, décide de suspendre l'octroi des licences, alors que le juge répressif renvoie l'inculpé des poursuites intentées contre lui pour le même fait.

.../...

De tout ce qui précède, il résulte qu'il s'indique de soumettre au Conseil d'Etat un texte nouveau apportant une solution aux problèmes ci-dessus évoqués.

+
+ +

L'article 9 concerne la fixation des droits spéciaux. Cet article serait mieux à sa place après l'article 4. Le Conseil d'Etat en propose la rédaction suivante:

"Le Roi désigne les marchandises dont l'importation ou l'exportation est soumise à des droits spéciaux.

Il détermine les conditions de perception et de restitution de ces droits.

Il peut charger les Ministres qu'il désigne de fixer le montant des droits ou leur mode de calcul et les modalités de leur application!"

+
+ +

Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 10, les infractions aux dispositions de la loi et aux mesures prises en exécution de celle-ci sont punies conformément aux articles 1er et 4 de la loi du 20 décembre 1897 relative

.../...

à la répression de la fraude en matière d'importation, d'exportation et de transit de marchandises prohibées, modifiée par la loi du 30 juin 1951 concernant les douanes et accises.

L'alinéa 2 du même article considère comme infraction "tous agissements qui ont manifestement pour objet la réalisation d'une importation, d'une exportation ou d'un transit, à effectuer dans des conditions contraires aux dispositions de la présente loi ou à celles prises en exécution de cette loi".

Aux termes de l'article 51 du Code pénal, il y a tentative punissable lorsque la résolution de commettre un délit a été manifestée par des actes extérieurs qui forment un commencement d'exécution de ce délit. Le texte de l'alinéa 2 de l'article 10 du projet s'écarte de cette règle.

Il résulte des explications fournies par les fonctionnaires délégués que cette disposition a pour objet de rendre punissables des faits qui le seront en vertu de la législation des Pays-Bas.

Dans le projet de loi déposé par le Gouvernement des Pays-Bas, les marchandises sont considérées comme faisant l'objet d'une importation ou d'une exportation, dès qu'elles sont acheminées en vue de cette importation ou exportation.

.../...

L'article 1er, chiffre 2, porte :

"Zij (de wet) verstaat onder invoer van goederen en uitvoer van goederen mede iedere handeling, die kennelijk rechtstreeks is gericht op het bewerkstelligen van invoer onderscheidenlijk uitvoer van goederen".

Il en résulte que la personne qui achemine la marchandise en vue de l'importer ou de l'exporter irrégulièrement commet déjà le délit, avant d'avoir passé la frontière ou atteint le rayon de douane.

Le projet du Gouvernement n'adopte pas une notion aussi large de l'importation et de l'exportation. Son article 1er se réfère aux opérations considérées comme telles pour l'application de la législation douanière.

Toutefois, comme la convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, relative à la coopération en matière de réglementation des importations et du transit, signée à La Haye le 16 mars 1961, et actuellement soumise à la ratification des Chambres, requiert, pour son application, que les mêmes faits soient punissables dans les trois pays, le projet adopte une disposition qui punit "les agissements qui ont manifestement pour objet la réalisation d'une importation, d'une exportation ou d'un transit à effectuer dans des conditions contraires à la loi".

.../...

L'article 19 de la loi du 6 avril 1843 sur la répression de la fraude en matière de douane, rendu applicable aux importations et aux exportations par l'article 1er de la loi du 20 décembre 1897, remplacé par l'article 9 de la loi du 30 juin 1951, punit l'individu qui, à l'entrée ou à la sortie, tenterait d'éviter de faire les déclarations requises et chercherait ainsi à frauder les droits du Trésor. En se fondant sur cette disposition, la doctrine admet que la législation douanière assimile la tentative de commettre une fraude à la fraude elle-même, la question de savoir quand il y a tentative punissable devant être résolue par l'application des principes du droit commun inscrits dans l'article 51 du Code pénal (R.P. D.B., V° Douanes et accises, n°s 480 et 481). En matière d'infractions de douane, le législateur n'a pas établi de tentative distincte de l'infraction proprement dite. La tentative constitue le délit (NYPELS et SERVAIS, Le Code pénal belge interprété, articles 51-53, n° 27).

Par souci de clarté, il conviendrait toutefois de préciser nettement dans l'article 10, alinéa 1er, du projet que sont punis conformément aux articles 1er et 4 de la loi du 20 décembre 1897, modifiée par la loi du 30 juin 1951, les infractions et les tentatives d'infractions aux dispositions de la présente loi et aux dispositions prises en exécution de celle-ci.

A côté de la question de la tentative, se pose également celle de la participation de plusieurs personnes au même délit (articles 66 et suivants du Code pénal).

.../...

L'article 28 de la loi du 6 avril 1843 précitée, également rendue applicable aux importations et aux exportations par la loi du 20 décembre 1897, modifiée par la loi du 30 juin 1951, dispose à cet égard comme suit :

"... Sans préjudice aux dispositions des articles (66, 67...) du Code pénal, ceux qui seront convaincus d'avoir participé comme assureurs, comme ayant fait assurer, ou comme intéressés d'une manière quelconque à un fait de fraude, seront passibles des peines établies contre les auteurs.

Les condamnations à l'amende et aux frais seront toujours prononcées solidairement contre les délinquants et les complices".

Il résulte de cette disposition que non seulement les complices de l'infraction au sens du Code pénal, mais aussi des personnes qui ne répondent pas complètement à cette qualification, pourront être poursuivies, notamment si elles sont intéressées d'une manière quelconque à un fait de fraude. Cette disposition, extrêmement large, est cependant limitée dans son application car, de toute façon, la participation punissable à un fait de fraude exige, comme élément essentiel, la connaissance de la fraude commise ou tentée (Chronique de jurisprudence 1950-1958, Douanes et accises, n° 39, J.T., 1959, 397; Cass. 7 mars 1955, Pas. 1, 740).

.../...

Il résulte de ce qui précède que, dans l'état actuel de la législation en matière d'importation, d'exportation et de transit, la poursuite des fraudes peut s'exercer sur une base très large et atteindre, notamment, la tentative, les actes de participation punissable et même certains actes préparatoires qui ne relèvent d'aucune des deux catégories précédentes, à condition qu'ils aient été accomplis, en connaissance de cause, par des personnes intéressées d'une manière quelconque à un fait de fraude.

Dans le souci d'inscrire dans notre législation une disposition analogue à celle qui figure dans le projet de loi hollandais cité plus haut et, par voie de conséquence, dans le but de rendre possible la poursuite d'actes qui ne constituent ni une tentative, ni une participation punissables, ou qui n'émanent pas de personnes intéressées à un fait de fraude, le Gouvernement propose le texte de l'article 10, alinéa 2, reproduit ci-dessus.

Cette disposition, en raison de son imprécision, ne manquera pas de donner lieu à des difficultés d'application. Pour éviter ces difficultés, il conviendrait de la préciser pour faire mieux apparaître les intentions du Gouvernement et permettre de discerner les différents cas concrets qu'il est envisagé de réprimer, tel, par exemple, l'acheminement de marchandises en Belgique ou à l'étranger, en vue de leur faire passer la frontière irrégulièrement.

kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : F. LEPAGE,
Messieurs :

raadsheer van State, voorzitter
conseiller d'Etat, président

H. BUCH,
G. VAN BUNNEN,

raadsheren van State,
conseillers d'Etat,

F. VAN GOETHEM,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

G. VAN HECKE,

Mevrouw : J. DE KOSTER,
Madame :

adjunct-griffier, griffier
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H.H.BUCH.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. MAROY, auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. H. BUCH.

Le rapport a été présenté par
M. P. MAROY, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J. DE KOSTER.

(get.) F. LEPAGE.