ML. - 1 - L. 7924/2.

16 MEI 1962

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 4e mei 1962 door de Minister van Economische Zaken en Energie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen", heeft de 8e mei 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 4 mai 1962, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "sur l'importation, l'exportation et le transit des marchandises", a donné le 8 mai 1962 l'avis suivant :

Het ontwerp houdt rekening met de opmerkingen welke de Raad van State bij een vorig, met hetzelfde onderwerp, heeft gemaakt.

Er blijft dan nog alleen het volgende op te merken.

Krachtens artikel 2 van het ontwerp kunnen bij in- en uitvoer bijzondere rechten worden geheven. Artikel 8, laatste lid, bepaalt dat de besluiten die bijzondere rechten vaststellen, ter bekrachtiging aan de Wetgevende Kamers moeten worden voorgelegd. De memorie van toelichting commentarieert die bepaling als volgt :

"Het is van belang hierbij te onderstrepen dat de bijzondere rechten die op grond van deze wet zouden ingesteld worden, zowel in de industriële sector als in de landbouwsector, geen fiscaal karakter hebben. Het opzet van deze rechten bestaat er enkel in de markt van de bedoelde produkten te regulariseren in functie van bepaalde prijspeilen; deze rechten zijn dus in wezen van economische aard. Deze overweging zou de Regering er kunnen toe gebracht hebben de bekrachtigingsprocedure door het Parlement, voorgeschreven door de huidige wetgeving, te laten

.../...

wegvallen. De parlementaire controle zou terzake doelmatiger kunnen worden uitgeoefend door de traditionele middelen.

"Bezorgd om de prerogatieven van het Parlement te eerbiedigen, laat het de Regering ter beslissing van het Parlement over, te weten of de ratificatieprocedure dient behouden ten opzichte van de op grond van het artikel 8 genomen koninklijke besluiten en of zij gebeurlijk ook dient uitgebreid tot de ministeriële besluiten die het werkelijk bedrag of de berekeningswijze ervan bepalen".

Hier moge de Raad van State herinneren aan zijn advies over het vorige ontwerp :

"Onder de huidige wet (wet van 30 juli 1931, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1939) worden de koninklijke besluiten die bijzondere rechten vaststellen in Ministerraad 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 bemoeiïng 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".

Volgens artikel 2 kan de Koning de in-, uit- en doorvoer van goederen reglementeren "... ter uitvoering van beslissingen of aanbevelingen van internationale of supranationale organisaties". In plaats van een onderscheid te maken tussen internationale en supranationale instellingen, spreke men liever van "volkenrechtelijke organisaties", zoals de Raad van State heeft voorgesteld naar aanleiding van een wetsontwerp over een ander onderwerp.

Aangezien artikel 9 bepaalt, dat "de koninklijke besluiten vastgesteld krachtens de artikelen 3, 4, 5 en 8 in Ministerraad worden overlegd", is het onnodig in artikel 3 te zeggen dat de Koning "bij een in de Ministerraad overlegd besluit" ... kan machtigen ... De woorden "bij een in de Ministerraad overlegd besluit" mocten dus vervallen.

.../...

Artikel 10, eerste lid, bepaalt :

"Inbreuken en pogingen tot inbreuken op de bepalingen van onderhavige wet en van de maatregelen ter uitvoering hiervan getroffen, worden bestraft overeenkomstig ...".

De woorden "op de bepalingen van onderhavige wet" kunnen vervallen. De wet bedoelt de Koning te machtigen tot het vaststellen van reglementen. Zij stelt geen regelen die door burgers kunnen worden overtreden. De tekst kan worden gelezen als volgt :

"Overtreding en poging tot overtreding van krachtens deze wet uitgevaardigde bepalingen worden gestraft overeenkomstig de artikelen 1 en 4 van de wet ...".

Het tweede lid bepaalt :

"Worden eveneens beschouwd als inbreuken en pogingen tot inbreuken bedoeld in het eerste lid en bestraft overeenkomstig de aldaar vermelde wetsartikelen, alle verzending, vervoer of voorhanden hebben van goederen welke kennelijk gericht is 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 maatregelen ter uitvoering hiervan".

.../...

In het gemeen recht is er alleen strafbare poging wanneer het voornemen om het wanbedrijf te plegen zich heeft geopenbaard door uitwendige daden, welke een begin van uitvoering van dat wanbedrijf uitmaken (Strafwetboek, artikel 51). De bepaling van het tweede lid van artikel 10 bedoelt te doen aannemen, dat de verzending, het vervoer of het voorhanden hebben van goederen, onder bepaalde omstandigheden, en zelfs buiten het douanegebied, een begin van uitvoering zijn.

De tekst kan worden gelezen als volgt :

"Met poging tot overtreding als bedoeld in het eerste lid wordt gelijkgesteld het verzenden, vervoeren of voorhanden hebben van goederen met het kennelijk doel ze in-, uit- of door te voeren onder omstandigheden die strijdig zijn met krachtens deze wet uitgevaardigde bepalingen".

Het verdient aanbeveling, het derde lid van artikel 10 te wijzigen zoals de twee vorige en het te lezen als volgt : "... om, zelfs alleen optredend, overtredingen van krachtens deze wet uitgevaardigde bepalingen vast te stellen" .

Le projet tient compte des observations que le Conseil d'Etat a émises lors de l'examen d'un projet antérieur ayant le même objet.

Le présent projet n'appelle plus, dès lors, que les observations suivantes.

L'article 2 du projet permet de soumettre l'importation et l'exportation à la perception de droits spéciaux. L'article 8, dernier alinéa, prévoit la ratification par les Chambres législatives des arrêtés fixant des droits spéciaux. L'exposé des motifs commente cette disposition dans les termes suivants :

"Il convient de souligner particulièrement que les droits spéciaux qui seraient établis sur la base de la présente loi, qu'il s'agisse du domaine industriel ou du domaine agricole, n'ont aucun caractère fiscal. Leur but est de régulariser le marché des produits en cause en fonction de certains niveaux de prix; ces droits sont donc par essence de caractère économique. Cette considération porterait le Gouvernement à abandonner la procédure de ratification

.../...

parlementaire prescrite par la législation actuelle. Le contrôle parlementaire paraît pouvoir s'effectuer en la matière d'une manière plus adéquate par les moyens traditionnels.

"Soucieux de respecter les prérogatives du Parlement, le Gouvernement s'en remet à la décision des Chambres sur le point de savoir si la procédure de ratification doit être maintenue à l'égard des arrêtés royaux pris sur la base de l'article 8 et si elle doit éventuellement être étendue aux arrêtés ministériels fixant le taux réel des droits ou leur mode de calcul".

A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle l'avis qu'il a donné lors de l'examen du projet précédent :

"Dans le régime de la loi actuelle (loi du 30 juillet 1931, modifiée par celle du 30 juillet 1939), 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".

Aux termes de l'article 2, le Roi peut réglementer l'importation, l'exportation et le transit des marchandises "... en vue d'assurer l'exécution des décisions ou recommandations d'organismes internationaux ou supranationaux". Plutôt que de distinguer les organismes internationaux et les organismes supranationaux, le Conseil d'Etat suggère d'employer l'expression "organisations de droit des gens",qu'il a proposée lors de l'examen d'un projet de loi ayant un autre objet.

Comme l'article 9 précise que les "arrêtés royaux pris en vertu des articles 3, 4, 5 et 8 sont délibérés en conseil des Ministres", il est inutile de prévoir à l'article 3 que le Roi peut "par arrêté délibéré en conseil des Ministres" autoriser ...
Les mots "par arrêté délibéré en conseil des Ministres" doivent donc être omis.

.../...

L'article 10 porte, en son premier alinéa :

"Les infractions et les tentatives d'infractions aux dispositions de la présente loi et aux mesures prises en exécution de celle-ci sont punies conformément ...".

Les mots "aux dispositions de la présente loi" pourraient être omis. En effet, l'objet de la loi est de donner au Roi le pouvoir de prendre des réglementations. La loi n'édicte pas des dispositions susceptibles d'être violées par les citoyens. Le texte pourrait être le suivant :

"Les infractions et les tentatives d'infractions aux dispositions prises en vertu de la présente loi sont punies ...".

L'alinéa 2 porte :

"Sont également considérés comme infractions et tentatives d'infractions visées au premier alinéa et punis conformément aux articles de loi mentionnés dans cet alinéa, toute expédition, tout transport ou toute détention de marchandises 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".

.../...

En droit commun, il n'y a tentative punissable que lorsque la résolution de commettre le délit a été manifestée par des actes extérieurs qui forment un commencement d'exécution de ce délit (Code pénal, article 51). Le but de la disposition de l'alinéa 2 de l'article 10 est de faire admettre que l'expédition, le transport ou la détention constituent déjà, dans certaines conditions, un commencement d'exécution, même lorsqu'ils s'effectuent en dehors du rayon de douane.

Le texte pourrait être rédigé de la manière suivante :

"Sont assimilés aux tentatives d'infraction visées au premier alinéa, toute expédition ... (la suite comme au projet) ... dans des conditions contraires aux dispositions prises en vertu de la présente loi"

A l'article 10 il serait souhaitable de modifier le troisième alinéa comme les deux alinéas précédents et de dire:"... constater, même seuls, les infractions aux dispositions prises en vertu de la présente loi".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. BUCH, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

Mevrouw : J. DE KOSTER, adjunct-griffier, griffier.
Madame : greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. P. MAROY, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.
Le rapport a été présenté par M. P. MAROY, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.