



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.432/1/V
van 6 augustus 2019

avis 66.432/1/V
du 6 août 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Financiën
‘houdende de oprichting en de
samenstelling van het Comité
Beroepsopleiding’

un projet d'arrêté du Ministre
des Finances ‘portant création
et composition du Comité
Formation professionnelle’

Op 11 juli 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege^(*) verlengd tot 27 augustus 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende de oprichting en de samenstelling van het Comité Beroepsopleiding’.

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

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

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

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

*

Le 11 juillet 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit^(**) jusqu'au 27 août 2019, sur un projet d'arrêté ministériel ‘portant création et composition du Comité Formation professionnelle’.

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

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

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

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

*

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

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

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

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

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit sterkt ertoe een Comité Beroepsopleiding op te richten dat bevoegd is voor het beheer en de coördinatie van de erkennings- en opleidingsprocedure inzake beroepsbekwaamheid van douane-, BTW- en accijnsreglementering (artikel 1).

Dit Comité Beroepsopleiding wordt belast met onder meer het vaststellen van de inhoud van het opleidingsprogramma, het bepalen van de criteria voor de erkenning van de opleidingen, het uitoefenen van toezicht en controle op de organisatie van de kwalificatieproeven en de accreditatie (lees: erkenning) van de opleiding waarvoor een opleidingsinstituut of een natuurlijke of rechtspersoon een aanvraag indient (artikel 2).

Het Comité Beroepsopleiding bestaat voor de helft uit ambtenaren van de algemene administratie douane en accijnzen en ambtenaren van de algemene administratie van fiscaliteit, en voor de andere helft uit leden van de academische sector en de private sector. De voorzitter en de ondervoorzitter worden verkozen door de leden van het Comité Beroepsopleiding voor een periode van drie jaar (artikel 3).

Het Comité maakt een huishoudelijk reglement op (artikel 9).

Een getuigschrift verkregen voor het met succes beëindigen van een geaccrediteerde opleiding inzake douane-, BTW en accijnsreglementering, wordt door de algemene administratie van de douane en accijnzen erkend als bewijs van voldoende kennis (artikel 7).

Vervolgens wordt in een (onvolledige) regeling voorzien voor de weigering, schorsing en intrekking van de accreditatie (lees: erkenning) van een opleiding. Er wordt voorzien dat het Comité Beroepsopleiding – met een met redenen omklede beslissing – een

aanvraag tot accreditatie (lees: erkenning) kan weigeren en kan overgaan tot het schorsen en intrekken van de registratie van een opleiding die geaccrediteerd (lees: erkend) werd (artikel 8, §§ 1 tot 3), zonder dat hiertoe de nodige procedurele of inhoudelijke criteria worden bepaald.

Er wordt tevens bepaald dat bij de algemene administratie van douane en accijnzen tegen deze weigering, schorsing of intrekking van de accreditatie binnen de dertig dagen volgend op de ontvangst van de kennisgeving aan de betrokkene een (administratief) beroep kan worden ingesteld door de gevolmachtigde van het opleidingsinstituut of iedere belanghebbende die nadeel ondervindt ingevolge de bestreden beslissing. Volgens het ontwerp moet het beroepschrift de volgende gegevens vermelden: 1° de naam, hoedanigheid en adres van de belanghebbende, 2° de reden van de bestreden beslissing en 3° een inhoudelijke motivering waarom de belanghebbende een beroep indient (artikel 8, §§ 4 tot 6).

De inwerkingtreding van het te nemen besluit is bepaald op drie maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 10).

RECHTSGROND

4. Voor het ontworpen besluit wordt volgens het eerste en tweede lid van de aanhef rechtsgrond gezocht in artikel 127, vierde lid (lees: § 4), van de algemene wet ‘inzake douane en accijnzen’, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: de algemene wet inzake douane en accijnzen) en artikel 3, derde lid (lees: 3°), van het koninklijk besluit van 13 maart 2016 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor het bijhouden van het stamregister van de douanevertegenwoordigers van het bewijs van voldoende kennis van de douane-, BTW en accijnsreglementering en van de beroepsmatigheid van de uitoefening van de douanevertegenwoordiging’.

Artikel 127 van de algemene wet douane en accijnzen bepaalt:

“§ 1. Alleen een douanevertegenwoordiger mag bij invoer, uitvoer of douanevervoer een derde persoon bij de administratie vertegenwoordigen.

§ 2. Niemand mag als douanevertegenwoordiger optreden, zo hij niet is ingeschreven in een stamregister van de douanevertegenwoordigers.

Voor de toepassing van het eerste lid, wordt onder douanevertegenwoordiger verstaan elke natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig, in zijn naam of op naam van een opdrachtgever, maar voor rekening van een opdrachtgever, de douaneformaliteiten bij in-, uit- of douanevervoer vervult en die door de administratie erkend is als geautoriseerde marktdeelnemer volgens de Europese wetgeving of het bewijs levert van voldoende kennis van de douane- en accijnsreglementering.

§ 3. De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder de in het stamregister van de douane-expediteurs ingeschreven personen mogen worden ingeschreven in het stamregister van de douanevertegenwoordigers.

§ 4. De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder:

- het in § 2 bedoelde stamregister wordt bijgehouden;
- het bewijs van voldoende kennis van de douane- en accijnsreglementering wordt geleverd;
- de vertegenwoordiging als beroepsmatig wordt aangezien.”

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 13 maart 2016 bepaalt:

“Voor de inschrijving in het stamregister van de douanevertegenwoordigers wordt door de administratie als bewijs van voldoende kennis van de douane- en accijnsreglementering, zoals bedoeld in artikel 127, paragraaf 4, tweede streepje van de algemene wet inzake douane en accijnzen, voor de indiening van douaneaangiften in België aanvaard:

1° een diploma of certificaat dat getuigt van het slagen voor een opleiding van minstens een jaar die werd gevolgd in een instelling van het hoger dagonderwijs, gevestigd in de Europese Unie, erkend door de bevoegde overheid en waarvan het opleidingsprogramma de reglementering inzake douane, BTW en accijnzen in België omvat;

2° een diploma of certificaat dat getuigt van het slagen voor een opleiding van minstens twee jaar die werd gevolgd in een instelling van het hoger avond- of weekendonderwijs, gevestigd in de Europese Unie, erkend door de bevoegde overheid en waarvan het opleidingsprogramma de reglementering inzake douane, BTW en accijnzen in België omvat;

3° een certificaat dat getuigt van het slagen voor een gespecialiseerde opleiding met betrekking tot de reglementering inzake douane, BTW en accijnzen in België, in het bijzonder betreffende het indienen van douaneaangiften, die erkend is door de Administrateur-generaal van de douane en accijnzen op basis van criteria die door de minister van Financiën worden bepaald;

4° een verklaring op erewoord volgens het model in bijlage, dat getuigt van de beroepsbekwaamheid voor het indienen van douaneaangiften bij de administratie van minstens drie jaar zonder onderbreking door een werkgever van de persoon voor wie de aanvraag wordt gedaan. In uitzonderlijke gevallen kunnen andere bewijzen van de beroepsbekwaamheid ook door de administratie worden aanvaard.”

5. Op grond van de voornoemde bepalingen is de Minister van Financiën enkel bevoegd om de criteria te bepalen op basis waarvan de Administrateur-generaal van de douane en accijnzen de gespecialiseerde opleiding kan erkennen die aanleiding geeft tot een certificaat dat bewijs levert van voldoende kennis van de douane- en accijnsreglementering, zoals bedoeld bij artikel 127, § 4, tweede streepje, van de algemene wet inzake douane en accijnzen.

Die bepalingen verlenen hem niet de bevoegdheid tot het oprichten van een Comité Beroepsopleidingen.

Ze verlenen hem overigens evenmin de bevoegdheid om in beroepsprocedures te voorzien, om de rechtskracht te bepalen van het getuigschrift (lees: certificaat) verkregen door het slagen voor een geaccrediteerde (lees: erkende) opleiding – dat immers in artikel 3 van het koninklijk besluit van 13 maart 2016 wordt bepaald – en ze verlenen hem evenmin de bevoegdheid om wie dan ook te belasten met de accreditatie (lees: erkenning) van opleidingen, aangezien deze bevoegdheid door artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit van 13 maart 2016 immers al aan de Administrateur-generaal van de douane en accijnzen wordt toegekend.

Het ontworpen ministerieel besluit ontbeert bijgevolg rechtsgrond in de voornoemde bepalingen en kan dan ook geen doorgang vinden.

6. Bovendien rijst de vraag of het ontwerp zoals het nu voorligt, wat betreft de oprichting, samenstelling en de beoordelingsbevoegdheid van het Comité evenals wat betreft de beroepsmogelijkheid, wel inpasbaar zou zijn in de bevoegdheid die artikel 127, § 4, tweede streepje, van de algemene wet inzake douane en accijnzen aan de Koning verleent. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft dit aspect niet op exhaustieve wijze onderzocht, aangezien het in beginsel niet behoort tot het voorwerp van de adviesaanvraag, maar meent op dit punt wel een ernstig voorbehoud te moeten maken. Het lijkt er dan ook op dat de thans ontworpen regeling, indien eraan zou worden vastgehouden, wat de essentiële elementen ervan betreft, in beginsel door de wetgever zou moeten worden vastgesteld.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

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

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de créer un Comité Formation professionnelle compétent pour la gestion et la coordination de la procédure de reconnaissance et de formation concernant l'aptitude professionnelle de la réglementation en matière de douane, de TVA et d'accise (article 1^{er}).

Ce Comité Formation professionnelle est chargé notamment d'établir le contenu du programme des formations, de déterminer les critères pour la reconnaissance des formations, de surveiller et contrôler l'organisation des épreuves de qualification et de l'accréditation (lire : la reconnaissance) de la formation pour laquelle un établissement de formation ou une personne physique ou morale a introduit une demande (article 2).

Le Comité Formation professionnelle est composé pour moitié de fonctionnaires de l'administration générale des douanes et accises et de fonctionnaires de l'administration générale de la fiscalité et, pour moitié, de membres du monde académique et du secteur privé. Le président et le vice-président sont élus par les membres du Comité Formation professionnelle pour une période de trois ans (article 3).

Le Comité établit un règlement d'ordre intérieur (article 9).

Un certificat délivré après avoir terminé avec fruit une formation agréée en matière de douanes, de TVA et d'accises est reconnu par l'administration générale des douanes et accises comme preuve de connaissances suffisantes (article 7).

Le projet comprend ensuite un dispositif (incomplet) concernant le refus, la suspension et le retrait de l'accréditation (lire : de la reconnaissance) d'une formation. Il prescrit que le Comité Formation professionnelle peut refuser – par une décision motivée – une demande d'accréditation (lire : de reconnaissance) et procéder à la suspension et au retrait de

l'enregistrement d'une formation accréditée (lire : reconnue) (article 8, §§ 1^{er} à 3), sans que soient fixés les critères de procédure ou de fond requis à cette fin.

Il est également prévu que le mandataire de l'établissement de formation ou toute autre personne intéressée qui subit un préjudice consécutivement à la décision attaquée peut introduire un recours (administratif) auprès de l'Administration générale des douanes et accises contre le refus, la suspension ou le retrait de l'accréditation dans un délai de trente jours suivant la réception de la notification adressée à l'intéressé. Selon le projet, le recours doit mentionner les informations suivantes : 1° les nom, qualité et adresse de l'intéressé, 2° les motifs de la décision attaquée et 3° une motivation substantielle de la raison pour laquelle l'intéressé introduit un recours (article 8, §§ 4 à 6).

L'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé est fixée à trois mois après sa publication au Moniteur belge (article 10).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Selon les deux premiers alinéas du préambule de l'arrêté en projet, un fondement juridique est recherché dans l'article 127, alinéa 4 (lire : § 4), de la loi générale 'sur les douanes et accises', coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : la loi générale sur les douanes et accises) et dans l'article 3, alinéa 3 (lire : 3°), de l'arrêté royal du 13 mars 2016 'établissant les conditions de tenue du registre d'immatriculation des représentants en douane, de la preuve de connaissance suffisante de la réglementation en matière de douane, de TVA et d'accise et de la compétence professionnelle pour l'exercice de la représentation en douane'.

L'article 127 de la loi générale sur les douanes et accises dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. Seul un représentant en douane peut représenter une tierce personne auprès de l'administration lors de l'importation, de l'exportation ou du transit.

§ 2. Nul ne peut agir comme représentant en douane s'il n'est pas immatriculé dans un registre d'immatriculation des représentants en douane.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'entendre par représentant en douane toute personne physique ou morale qui, à titre professionnel, remplit les formalités douanières à l'importation, l'exportation et au transit en son nom ou au nom d'un mandant mais pour compte d'un mandant et qui est reconnu par l'administration comme opérateur économique agréé conformément à la législation européenne ou qui fournit la preuve d'une connaissance suffisante de la réglementation douanière et d'accises.

§ 3. Le Roi détermine les conditions auxquelles les personnes inscrites au registre d'immatriculation des agents en douane peuvent être inscrites dans le registre d'immatriculation des représentants en douane.

§ 4. Le Roi détermine les conditions auxquelles :

- le registre d'immatriculation visé au § 2 est tenu;
- la preuve de la connaissance suffisante de la réglementation douanière et d'accises est délivrée;
- la représentation peut être considérée comme professionnelle ».

L'article 3 de l'arrêté royal du 13 mars 2016 dispose ce qui suit :

« Pour l'inscription dans le registre d'immatriculation des représentants en douane, sont acceptés par l'administration comme preuve de connaissance suffisante de la réglementation en matière de douane et d'accise telle que visée à l'article 127, paragraphe 4, deuxième tiret de la loi générale sur les douanes et accises, pour l'introduction des déclarations douanières en Belgique :

1° un diplôme ou certificat attestant de la réussite d'une formation d'un an au moins, suivie dans un établissement de l'enseignement supérieur de jour, établi dans l'Union européenne, reconnu par l'autorité compétente et dont le programme de cours comprend la réglementation en matière de douane, de T.V.A. et d'accise applicable en Belgique;

2° un diplôme ou certificat attestant de la réussite d'une formation de deux ans au moins, suivie dans un établissement de l'enseignement supérieur du soir ou de week-end, établi dans l'Union européenne, reconnu par l'autorité compétente, et dont le programme de cours comprend la réglementation en matière de douane, de T.V.A. et d'accise applicable en Belgique;

3° un certificat attestant de la réussite d'une formation spécialisée relative à la réglementation en matière de douane, de T.V.A., et d'accise applicable en Belgique, ayant trait en particulier à l'introduction des déclarations en douane, qui est reconnue par l'Administrateur général des douanes et accises sur base de critères définis par le Ministre des Finances;

4° une déclaration établie sur l'honneur suivant le modèle en annexe, attestant de l'aptitude professionnelle en matière d'introduction de déclarations en douane auprès de l'administration d'au moins trois ans sans interruption, par un employeur de la personne pour qui la demande est faite. Dans des cas exceptionnels, d'autres preuves peuvent aussi être acceptées par l'administration pour prouver l'aptitude professionnelle ».

5. En vertu des dispositions précitées, le Ministre des Finances est seulement habilité à fixer les critères sur la base desquels l'Administrateur général des douanes et accises peut reconnaître la formation spécialisée qui permet d'obtenir un certificat attestant de la connaissance suffisante de la réglementation en matière de douane et d'accise au sens de l'article 127, § 4, deuxième tiret, de la loi générale sur les douanes et accises.

Ces dispositions ne l'habilitent pas à créer un Comité Formation professionnelle.

Au demeurant, elles ne l'habilitent pas non plus à prévoir des procédures de recours, à établir la force juridique du certificat (lire, en néerlandais : certificaat) obtenu consécutivement à la réussite d'une formation agréée (lire : reconnue) – force juridique qui est en effet établie à l'article 3 de l'arrêté royal du 13 mars 2016 – et elles ne lui confèrent pas davantage le pouvoir de charger qui que ce soit de l'accréditation (lire : la reconnaissance) de formations, cette compétence étant en effet déjà attribuée à l'Administrateur général des douanes et accises par l'article 3, 3°, de l'arrêté royal du 13 mars 2016.

Dès lors, l'arrêté ministériel en projet ne trouve pas de fondement juridique dans les dispositions précitées et ne peut dès lors se concrétiser.

6. La question se pose en outre de savoir si, en ce qui concerne la création, la composition et le pouvoir d'appréciation du Comité ainsi qu'en ce qui concerne la possibilité de recours, le projet, dans sa version actuelle, est bien compatible avec la compétence que l'article 127, § 4, deuxième tiret, de la loi générale sur les douanes et accises attribue au Roi. Si le Conseil d'État, section de législation, n'a pas procédé à un examen exhaustif de cet aspect, étant donné qu'en principe il ne fait pas l'objet de la demande d'avis, il estime néanmoins devoir formuler de sérieuses réserves sur ce point. Il semble dès lors que, dans l'hypothèse où le dispositif actuellement en projet serait maintenu, ses éléments essentiels devraient en principe être définis par le législateur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH