

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1975-1976**

2 JUIN 1976

**Projet de loi
concernant les douanes et les accises**

**RAPPORT
FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. LAGAE**

Dans son exposé relatif à la portée des quarante-six articles du présent projet, le Ministre des Finances a mis l'accent sur une série de simplifications et d'adaptations de texte qui s'imposaient en vue d'actualiser et de codifier éventuellement la législation.

En effet, il ne faut pas perdre de vue que notre législation en matière de douanes et accises se retrouve pour une large part dans la loi générale du 26 août 1822 (donc à l'époque du Royaume des Pays-Bas, loi qui est rédigée dans un néerlandais quelque peu archaïque) et dans les lois des 7 juin 1832, 6 avril 1843 et 4 mars 1846 dont il n'existe pas de version néerlandaise de sorte qu'il faut non seulement procéder à une codification mais aussi à une traduction.

Ainsi les amendes exprimées en florins dont la contre-valeur était de 2,12 francs sont-elles remplacées par des montants harmonisés avec les amendes applicables en 1976, c'est-à-dire qu'elles sont multipliées par vingt environ.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Wiard, président; Aerts, André, de Bruyne, De Clercq, Fallon, Février, Hendrickx, Hougardy, Keuleers, Lagneau, Paque, Sweert, Thomas, Van der Elst, van Waterschoot, Waltniel et Lagae, rapporteur.

Suppléants : M. Bertels et Mme Verdin-Leenaers.

R. A 10445

Voir :

Document du Sénat :

833 (1975-1976) : N° 1 : Projet de loi transmis par la Chambre des Représentants.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1975-1976**

2 JUNI 1976

**Ontwerp van wet
inzake douane en accijnzen**

**VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER LAGAE**

In zijn uiteenzetting over de draagwijdte van de zesenvoertig artikelen van dit ontwerp, wijst de Minister van Financiën op een reeks vereenvoudigingen en tekst-aanpassingen die nodig bleken voor een goede actualisering en een eventuele codificatie van de wetgeving.

Men verlieze immers niet uit het oog, dat onze douane en accijnswetgeving voor een ruim deel terug te vinden is in de algemene wet van 26 augustus 1822 (dus van de tijd van het Koninkrijk der Nederlanden, wet welke in enigszins archaïsch Nederlands werd gesteld) en in de wetten van 7 juni 1832, 6 april 1843 en 4 maart 1846 waarvoor geen Nederlandse tekst bestaat, zodat niet alleen een codificatie doch ook een vertaling moet worden opgesteld.

Aldus zullen de geldboeten in guldens aan 2,12 frank vervangen worden door bedragen geharmoniseerd op de boeten van 1976 of ongeveer vermenigvuldigd met twintig.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Wiard, voorzitter; Aerts, André, de Bruyne, De Clercq, Fallon, Février, Hendrickx, Hougardy, Keuleers, Lagneau, Paque, Sweert, Thomas, Van der Elst, van Waterschoot, Waltniel en Lagae, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heer Bertels en Mevr. Verdin-Leenaers.

R. A 10445

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

833 (1975-1976) : N° 1 : Ontwerp van wet overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Par exemple, 400 florins deviennent 16 000 francs ($400 \times 2 \times 20$).

Le souci de codification ne correspond toutefois pas totalement aux déclarations faites par le Ministre et reprises dans le rapport de la Chambre; il estime en effet que, par suite du passage du droit national au droit communautaire, la codification est difficile à réaliser.

Plus importante est la révision du rayon des douanes. Désormais, il n'y aura plus de rayon des douanes à la frontière belgo-néerlandaise; à la frontière belgo-luxembourgeoise il est supprimé depuis 1927.

Il subsiste un rayon des douanes :

— à la frontière belgo-allemande et belgo-française, c'est-à-dire une zone qui s'étend vers l'intérieur du pays sur une profondeur de 10 km à partir de la frontière;

— le long de la côte maritime, une zone qui s'étend vers l'intérieur du pays sur une profondeur de 5 km à partir de la ligne de marée basse (une surveillance douanière est également assurée sur l'espace de 10 km en mer à partir de la côte);

— sur le territoire des ports maritimes et des aéroports : sur leur territoire proprement dit ainsi que sur une zone qui s'étend en dehors du territoire sur une profondeur de 25 mètres à partir des limites de ce territoire.

Il est à noter que le rayon des douanes n'est plus limité par des points fixes mais par une limite abstraite de 10 km, 5 km ou 25 mètres à partir de la frontière.

La suppression du rayon des douanes à la frontière belgo-néerlandaise est une conséquence de l'intégration Benelux. L'assouplissement des mesures de contrôle résulte des directives de la C.E.E. (union douanière).

Le projet de loi supprime également l'entrepôt franc dont il est question dans la loi du 4 mars 1846, possibilité dont il n'a jamais été fait usage dans notre pays et qui est maintenant retirée de la législation afin d'éviter des conflits avec la directive de la C.E.E. en la matière (4 mars 1969). L'arrêté royal du 14 août 1975 fera l'objet d'un projet de ratification qui sera prochainement examiné.

Par contre, le projet prévoit un « entrepôt fictif de réexportation », c'est-à-dire où sont entreposées des marchandises destinées à 90 p.c. à la réexportation. Le rapport de M. Tijl Declercq (Doc. Chambre 709 (1975-1976) - n° 2) contient une définition détaillée des quatre sortes d'entrepôt.

Le projet porte aussi les intérêts de retard à 12 p.c. comme pour les impôts directs.

Enfin à l'article 12 le lever et le coucher du soleil sont désormais fixés à cinq heures du matin et neuf heures du soir.

Par suite de la différenciation des tarifs d'après le pays d'origine et de destination il est nécessaire de les mentionner également.

Bijvoorbeeld 400 guldens worden 16 000 frank ($400 \times 2 \times 20$).

De zorg voor codificatie stemt nochtans niet geheel overeen met de verklaringen van de Minister in het verslag aan de Kamer, waar hij wegens de overgang van nationaal naar communautair recht de codificatie moeilijk acht.

Belangrijker is de herziening van de tolkring. Voortaan is er geen tolkring meer langs de Belgisch-Nederlandse grens; aan de Luxemburgse grens was de tolkring reeds in 1927 afgeschaft.

Blijft alleen de tolkring aan de :

— Belgisch-Duitse en aan de Belgisch-Franse grens, namelijk over een afstand van 10 km vanaf de grens naar het binnenland;

— langs de zee kust, een strook die zich uitstrekt over een afstand van 5 km naar het binnenland vanaf de laagwaterlijn (over een afstand van 10 km in zee vanaf de kust wordt eveneens douanetoezicht gehouden);

— zee- en luchthavens : het grondgebied van deze havens en een strook van 25 meter aan de buitengrens van dit havengebied.

Te noteren dat de tolkring niet meer begrensd wordt door vaste punten, doch door de abstracte grens van de 10 km, 5 km of 25 meter grens.

Deze afschaffing van de tolkring aan de Nederlandse grens is een gevolg van de Beneluxintegratie; de verzachting van de toezichtsmaatregelen vloeit voort uit de E.E.G.-richtlijnen (douane-unie).

Het ontwerp van wet schaft ook het vrije entrepôt af, waarvan sprake in de wet van 4 maart 1846, mogelijkheid waarvan nooit gebruik gemaakt werd in ons land en welke thans uit de wetgeving wordt verwijderd ten einde conflicten te vermijden met de richtlijn van de E.E.G. desbetreffende (4 maart 1969). Het koninklijk besluit van 14 augustus 1975 zal het voorwerp uitmaken van een ratificatieontwerp dat eerlang wordt behandeld.

Daarentegen wordt een « fictief entrepôt » voorzien « voor wederuitvoer », dat wil zeggen waar goederen opgeslagen worden welke voor 90 pct. bestemd zijn voor de wederuitvoer. In het verslag van de heer Tijl Declercq (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers 709 (1975-1976) - nr. 2) wordt de bepaling van de vier soorten entrepôt uitvoerig gegeven.

Het ontwerp brengt de nalatigheidsintrest op 12 p.c., zoals voor de directe belastingen.

In artikel 12 ten slotte worden zonsopgang en zonsondergang voortaan bepaald op 5 uur 's morgens, en op 9 uur 's avonds.

Wegens de differentiatie van de tarieven volgens het land van oorsprong en bestemming, moeten thans deze ook vermeld worden.

Discussion générale

Un membre demande quelle est la valeur juridique des constats effectués en dehors de la zone de 10 km (rayon des douanes).

Le Ministre répond que l'administration des douanes est habilitée à faire des constats sur l'ensemble du territoire et à poursuivre valablement en justice; l'administration n'a cependant pas partout les mêmes droits d'investigation (art. 182 de la loi du 26 août 1822) par exemple pour procéder à une perquisition pour les marchandises qui ont été suivies sans interruption.

La question est aussi posée de savoir en quelles matières l'administration des douanes est compétente.

Il est répondu: en matière de douane, d'accises, de législation relative à la taxe d'ouverture sur les débits de boissons fermentées, de législation sur le régime de l'alcool et en matière de T.V.A.

En ce qui concerne cette dernière, le pouvoir de rechercher les infractions et de transiger ne va pas jusqu'à la poursuite; elle doit se faire à l'intervention de l'administration de la T.V.A. Pour les autres matières, l'administration des douanes peut citer directement devant les tribunaux correctionnels sans intervention des parquets.

La synthèse ci-après donne un aperçu de la lutte contre les fraudes fiscales.

a) Compétence territoriale

Les agents assermentés de l'administration des douanes et accises, porteurs de leur commission, peuvent rechercher et constater, au moyen de procès-verbaux faisant foi en justice jusqu'à preuve contraire, les infractions en matière de droits de douane, de droits d'accise, de taxe d'ouverture sur les débits de boissons fermentées et de T.V.A., dans toute l'étendue du Royaume.

b) Compétence matérielle

Les *principaux* moyens d'action mis à la disposition de l'administration par la loi sont les suivants :

1. Droit de visite

Les agents des douanes et accises sont autorisés à contrôler, en tous lieux, tant de jour que de nuit, les moyens de transport qu'ils trouvent ou présumant être chargés de marchandises.

2. Droit de perquisition

Lorsqu'ils recherchent des dépôts clandestins de marchandises à l'intérieur du rayon des douanes, les fonctionnaires d'un rang de receveur au moins peuvent faire procéder à une visite domiciliaire pour autant que celle-ci soit effectuée entre 5 heures du matin et 9 heures du soir et qu'un membre de l'administration communale commis à cet effet par le bourgmestre y soit présent.

Algemene bespreking

Een lid vraagt welke de juridische waarde is van de vaststellingen gedaan buiten de kring van 10 km (tolkring).

Luidens het antwoord van de Minister is de administratie der douane bevoegd vaststellingen te doen op het ganse grondgebied en kan zij deze vaststellingen rechtsgeldig vervolgen; de administratie heeft evenwel niet overal dezelfde investigatierechten (art. 182 van de wet van 26 augustus 1822) b.v. om huiszoeking te doen voor goederen die ononderbroken gevolgd werden.

Men vraagt ook in welke materies de administratie der douane bevoegd is.

Antwoord: in zaken van douane, accijnzen, wetgeving betreffende de openingsbelasting op de dranksluiterijen, de wet op het alcoholregime en inzake de B.T.W.

Wat deze laatste betreft gaat de bevoegdheid tot opsporen van misdrijven en tot het transigeren niet tot de vervolging, welke door de administratie van de B.T.W. moet gebeuren; voor de andere materies kan de administratie der douane rechtstreeks dagvaarden voor de correctionele rechtbanken, zonder tussenkomst van de parketten.

Inzake bestrijding van de fiscale fraude geeft navolgende synthese terzake een overzicht.

a) Territoriale bevoegdheid

Al de beëdigde ambtenaren van de administratie der douane en accijnzen, houder van hun aanstelling, mogen op elke plaats van het Belgisch grondgebied de overtredingen inzake invoerrechten, accijns, openingsbelasting op de sluiterijen van gegiste dranken en de B.T.W. opsporen en vaststellen bij middel van processen-verbaal die volle geloof in rechte verdienen tot bewijs van het tegendeel.

b) Materiële bevoegdheid

De *voornaamste* middelen tot optreden van de administratie haar bij wet toegekend zijn de volgende :

1. Visitatierecht

De ambtenaren der douane en accijnzen zijn gemachtigd, op heel het grondgebied, zowel bij dag als bij nacht, de vervoermiddelen te visiteren die zij geladen vinden of waarvan zij vermoeden dat ze met goederen geladen zijn.

2. Recht van huisvisitatie

Wanneer zij een onregelmatige opslag van goederen in de tolkring opsporen, mogen de ambtenaren met een rang van ten minste ontvanger laten overgaan tot een huisvisitatie voor zover die wordt uitgevoerd tussen 5 uur 's morgens en 9 uur 's avonds en voor zover een lid van het gemeentebestuur of een daartoe door de burgemeester aangewezen publiek persoon daarbij aanwezig is.

En dehors de ce cas, les perquisitions ne peuvent, en principe, avoir lieu que sur autorisation du juge au tribunal de police du canton dans lequel sont situés les bâtiments à visiter.

3. *Droit de saisie*

Pour certaines infractions — comme par exemple l'importation frauduleuse de biens — les marchandises et les moyens de transport peuvent être saisis à titre conservatoire. Il en va de même pour les documents compromettants que les fonctionnaires seraient amenés à découvrir lors d'une perquisition.

4. *Droit d'arrestation des fraudeurs*

Lorsque les délits commis *en matière de douane ou d'accise* sont susceptibles d'entraîner l'application d'une peine d'emprisonnement principal, les fraudeurs peuvent être mis à la disposition du juge d'instruction en vue de leur arrestation préventive. En principe, il n'est usé de ce droit qu'en cas d'infraction grave et de flagrant délit.

5. *Droit de poursuite*

En matière de douane, d'accise et de taxe d'ouverture sur les débits de boissons fermentées, l'intentement éventuel des poursuites judiciaires est attribué à l'administration des douanes et accises. Celle-ci peut toutefois renoncer à son action publique en usant de son pouvoir transactionnel à l'égard du contrevenant tant en ce qui concerne l'amende que la confiscation.

En matière de T.V.A., l'administration des douanes et accises, bien qu'ayant été déléguée par le Ministre des Finances pour réclamer à l'amiable les amendes administratives frappant les irrégularités en trafic international des marchandises, n'est pas habilitée à en poursuivre le recouvrement par voie coercitive. En cas de carence du contrevenant, le dossier est donc transmis à l'administration de la T.V.A. qui exerce son droit d'exécution parée au moyen de contraintes.

Toutefois, en vertu de l'article 51 du Code T.V.A., l'administration des douanes et accises peut, en ce qui concerne les marchandises et les moyens de transport ayant fait l'objet d'une importation non déclarée, requérir elle-même la confiscation devant le tribunal correctionnel, selon la procédure applicable en matière de douane.

L'article 44 prévoit qu'il y a présomption de fraude lorsque les écritures commerciales contiennent des données qui ne sont pas concordantes concernant l'achat et la vente de marchandises soumises à des droits d'entrée ou à des droits d'accise; la preuve du contraire est cependant permise.

Un membre insiste pour savoir pourquoi la Belgique n'a jamais créé de zones franches (ports francs).

In de andere gevallen mogen de huisvisitaties in principe enkel geschieden met machtiging van de rechter in de politierechtbank van het kanton waarin de te doorzoeken gebouwen zijn gelegen.

3. *Recht van inbeslagneming*

Voor bepaalde overtredingen — zoals bijvoorbeeld sluik-invoer van goederen — mogen de goederen en de vervoermiddelen worden aangehaald ten einde de belangen van de Schatkist te vrijwaren. Hetzelfde geldt voor documenten die ter gelegenheid van een huiszoeking zouden worden ontdekt en welke dergelijke overtredingen zouden kunnen bewijzen.

4. *Recht van aanhouding van smokkelaars*

Wanneer de overtredingen *inzake douane of accijnzen* bestraft worden met een hoofdgevangenisstraf mogen de smokkelaars ter beschikking gesteld worden van de onderzoeksrechter met het oog op hun voorlopige aanhouding. Over het algemeen wordt van dit recht enkel gebruik gemaakt bij zware overtredingen en op heterdaad.

5. *Recht van vervolging*

Inzake douane, accijnzen, openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken is het recht om eventueel gerechtelijke vervolgingen in te stellen aan de administratie der douane en accijnzen toegekend. De administratie kan evenwel van de publieke vordering afzien door gebruik te maken van de mogelijkheid het geschil met de overtreders bij transactie af te handelen en dit zowel wat de boete als wat de verbeurdverklaring betreft.

Alhoewel de administratie der douane en accijnzen door de Minister van Financiën gemachtigd werd om de opgelopen administratieve geldboeten inzake B.T.W. betreffende gepleegde onregelmatigheden in het internationaal goederenverkeer administratief te laten afhandelen, is zij nochtans niet bevoegd om de gedwongen invordering ervan te verzekeren. Bij niet-betaling door de overtreder wordt het dossier dan aan de administratie van de B.T.W. toegezonden en die oefent dan het recht van parate executie uit door middel van dwangbevelen.

Evenwel, krachtens artikel 51 van het Wetboek van de B.T.W. kan de administratie der douane en accijnzen voor wat de goederen en de vervoermiddelen betreft die het voorwerp hebben uitgemaakt van een invoer zonder aangifte, zelf de verbeurdverklaring ervan vorderen voor de correctionele rechtbank, en dit overeenkomstig de procedure inzake douane.

In artikel 44 wordt de fraude verondersteld aanwezig te zijn als handelsgeschriften gegevens bevatten die niet overeenstemmen wat betreft de aan- of verkoop van met invoerrecht of accijnsbelaste goederen, doch het tegenbewijs wordt toegelaten.

Een lid dringt aan om te vernemen waarom België nooit de vrije zones (vrije havens) heeft voorzien.

Le Ministre répond qu'en effet certains pays, surtout l'Allemagne et l'Italie, ont, pour des raisons historiques créé des ports francs (par exemple dans les villes hanséatiques) qu'il était ultérieurement difficile de supprimer.

S'ils n'ont pas vu le jour dans notre pays, cela s'explique par le fait que les procédures douanières y étaient aussi larges que le système des zones franches et par le fait que la création de celles-ci nous aurait obligés à diviser notre territoire déjà réduit en nouvelles zones douanières, ce qui impliquait des postes de douane et des contrôles supplémentaires par suite des nombreux déplacements des personnes travaillant à l'intérieur des ports et domiciliés en dehors de ceux-ci.

Enfin, de telles zones créent des distorsions dans les échanges commerciaux et dans la production de marchandises. Songeons par exemple aux raffineries situées dans l'enceinte ou à l'extérieur des zones portuaires.

Lors de l'élaboration des directives de la C.E.E., on a voulu d'une part maintenir les droits acquis afin de ne pas déclencher des conséquences trop graves pour les zones concernées et d'autre part éviter l'extension des situations exceptionnelles; c'est pourquoi, par exemple, on a interdit la construction de nouvelles unités de production dans les zones franches. Les nouvelles demandes ont dès lors peu de chances d'être acceptées (en annexe figure une liste des ports francs actuels).

Le but poursuivi, c'est-à-dire l'expansion du commerce international et le service assuré aux industries de transformation peut être atteint par d'autres voies, notamment par celle de « l'entrepôt fictif de réexportation » qui est proposé.

Il ne faut pas perdre non plus de vue que, puisque désormais les recettes provenant de la perception des droits de douane doivent être versées à la C.E.E., le législateur national et l'administration nationale sont tenus de respecter strictement un certain nombre de règles communautaires et doivent rendre compte de la gestion de ces fonds supranationaux.

Plusieurs membres soulignent l'insuffisance de l'intégration et de l'harmonisation en matière d'accises et de T.V.A. dans le cadre du Benelux (boissons alcoolisées, sauf les vins, taux de T.V.A., droits sur le tabac et sur les carburants, etc.). Il en résulte que l'accomplissement de formalités et la présence de personnel aux frontières continuent à être nécessaires.

Le Ministre reconnaît que l'évolution des négociations dans ce domaine n'est pas satisfaisante, même dans le cadre du Benelux, étant donné que chaque pays s'en tient à son point de vue et il cite à titre d'exemple la définition de la notion de « brasserie ».

**

Le projet a été adopté à l'unanimité.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
A. LAGAE

Le Président,
J. WIARD

De Minister antwoordt hierop dat inderdaad in bepaalde landen, vooral in Duitsland en in Italië, om historische redenen vrijhavens ontstonden (b.v. in de Hansasteden), welke men later moeilijk kon afschaffen.

Indien zij in ons land niet zijn tot stand gekomen, dan is zulks te verklaren door het feit dat douaneprocedures in ons land zo ruim waren als het stelsel van de vrije zones, en door het feit dat men door het scheppen van vrije zones zou verplicht geweest zijn, ons reeds beperkte grondgebied in nieuwe douanegebieden in te delen met bijkomende tolgrenzen en bijkomende controles wegens de menigvuldige verplaatsingen van personen werkzaam binnen de haven en gehuisvest daarbuiten.

Ten slotte brengen dergelijke gebieden distorsies mede in de handel en in de produktie van goederen. Men denke b.v. aan de raffinaderijen binnen of buiten de havengebieden.

Bij het opstellen van de richtlijnen van de E.E.G. heeft men enerzijds de verworven rechten willen behouden ten einde voor de betrokken gebieden geen al te zware gevolgen te verwekken, doch heeft men anderzijds de uitbreiding van de uitzonderingstoestand vermeden en heeft men b.v. het oprichten van nieuwe produktie-eenheden in de vrije zones verboden. Nieuwe aanvragen maken dienvolgens weinig kans (in bijlage vindt men de bestaande vrijhavens).

Het beoogde doel, nl. de expansie van de internationale handel en van de transformatie-industrie dienen, kan men anders bereiken, o.a. door het voorgestelde « fictief entrepôt voor wederuitvoer ».

Men verlieze ook niet uit het oog dat, nu de inkomsten uit de douanerechten aan de E.E.G. moeten afgedragen worden, de nationale wetgever en de nationale administratie gehouden zijn tot het strikt naleven van een aantal gemeenschapsregelen en rekenschap moeten geven over het beheer van supranationale gelden.

Meerdere leden wijzen op de onvoldoende integratie en harmonisatie inzake accijnzen en B.T.W. in het kader van Benelux (alcoholhoudende dranken, behalve wijnen, B.T.W.-tarieven, rechten op tabak en brandstoffen, enz.). Het gevolg is dat aan de grenzen nog steeds formaliteiten en personeel nodig zijn.

De Minister geeft toe dat de ontwikkeling van de besprekingen terzake onbevredigend is, zelfs in het kader van Benelux, daar elk land op zijn standpunt blijft en hij citeert het voorbeeld van de bepaling van een « brouwerij ».

**

Het ontwerp is éénparig aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
A. LAGAE

De Voorzitter,
J. WIARD

ANNEXE

Zones franches dans la C.E.E.

République fédérale d'Allemagne

Brême, Bremerhaven, Cuxhaven, Emden, Hambourg, Kiel.

Belgique — Luxembourg

Néant.

Danemark

Copenhague.

France

Zones franches du pays de Gex et de la Haute Savoie.

Irlande

Shannon.

Italie

Brindizi, Gênes, Messine, Naples, Trieste, Venise.

Pays-Bas

Entrepôts publics et particuliers.

Royaume-Uni

Néant.

BIJLAGE

Vrije zones in de E.E.G.

Bondsrepubliek Duitsland

Bremen, Bremerhaven, Cuxhaven, Emden, Hamburg, Kiel.

België — Luxemburg

Nihil.

Denemarken

Kopenhagen.

Frankrijk

Vrije zones van het gebied van Gex en van de Haute-Savoie.

Ierland

Shannon

Italië

Brindizi, Genua, Messina, Napels, Trieste, Venetië.

Nederland

Publieke en particuliere entrepots.

Verenigd Koninkrijk

Nihil.