

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1977-1978**

11 JANUARI 1978

**Ontwerp van wet betreffende de
douane-entrepots en de tijdelijke opslag**

VERSLAG

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

Dit ontwerp werd aangenomen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 8 december 1977.

In zijn uiteenzetting nopens de draagwijdte van het ontwerp deelt de Minister van Financiën mede dat de opzet tweevoudig is.

Vooreerst wordt voldaan aan de wens van het Parlement om de wettelijke bepalingen betreffende de douane-entrepots te coördineren.

In de tweede plaats wordt beoogd een wettelijke basis te geven aan het stelsel van de tijdelijke opslag dat veel gelijkenis vertoont met de douane-entrepots.

In het kader van de Europese Gemeenschappen werd in het stelsel van de douane-entrepots een bepaalde harmonisatie tot stand gebracht door de richtlijn van de Raad nr. 69/74/EEG van 4 maart 1969. De wet van 4 maart 1846 is dus moeten aangepast worden o.m. in 1970 en 1976. Overigens bestaat van de basistekst nog geen officiële Nederlandse tekst.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren André, voorzitter; Akkermans, Basecq, Croux, De Baere, C. De Clercq, Delpérée, Fallon, Février, Geerinck, Herman, R. Lacroix, Paque, Sweert, Vandenabeele, Van der Elst, van Waterschoot, Waltniel en Lagae, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren Cugnon, Verleysen en Windels.

R. A 10975

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

242 (1977-1978) N° 1 : Ontwerp van wet overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1977-1978**

11 JANVIER 1978

**Projet de loi relatif aux entrepôts douaniers et
au dépôt temporaire**

RAPPORT

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

Le projet qui vous est soumis a été adopté par la Chambre des Représentants en sa séance publique du 8 décembre 1977.

Dans son exposé introductif, le Ministre des Finances signale que ce projet a une double portée.

Premièrement, il répond au souhait du Parlement de voir coordonner la législation relative aux entrepôts douaniers.

De plus, il vise à donner une base légale au système du dépôt temporaire, qui présente une grande similitude avec celui des entrepôts douaniers.

Ce dernier a été harmonisé dans une certaine mesure par la directive n° 69/74/CEE du Conseil des Communautés européennes en date du 4 mars 1969. Il a donc fallu adapter la loi du 4 mars 1846, notamment en 1970 et 1976. Du reste, il n'existe pas encore une version néerlandaise officielle du texte de base.

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. André, président; Akkermans, Basecq, Croux, De Baere, C. De Clercq, Delpérée, Fallon, Février, Geerinck, Herman, R. Lacroix, Paque, Sweert, Vandenabeele, Van der Elst, van Waterschoot, Waltniel et Lagae, rapporteur.

Membres suppléants : MM. Cugnon, Verleysen et Windels.

R. A 10975

Voir :

Document du Sénat :

242 (1977-1978) N° 1 : Projet de loi transmis par la Chambre des Représentants.

Het ontwerp zal de belanghebbenden in staat stellen een belangrijke materie in het domein van de buitenlandse handel gemakkelijker te raadplegen.

Inzake het stelsel van de tijdelijke opslag biedt het ontwerp de mogelijkheid om het stelsel uit te breiden tot andere plaatsen waar het nodig zou blijken, o.m. tot de grote steden of de grote luchthavens.

De Minister van Financiën deelt verder mede dat het ontwerp geen weerslag heeft op de begroting.

Artikel 19 geeft aanleiding tot een uitgebreide bespreking. Dit artikel bepaalt dat de Administratie niet verantwoordelijk is voor de in entrepot opgeslagen goederen « behalve wanneer het verlies of de schade te wijten is aan een grove nalatigheid of een daad van haar ambtenaren ».

In het wetsontwerp zoals het neergelegd werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers was de tekst van dit artikel gesteld als volgt: « *behalve wanneer het verlies of de schade te wijten is aan de nalatigheid van zijn ambtenaren* ».

De memorie van toelichting vermeldt alleen dat artikel 19 zoals een reeks andere artikelen de weergave is van de overeenstemmende artikelen in de wet van 4 maart 1846 betreffende de douane-entrepots.

In het verslag van de heer De Saeyere namens de Commissie voor de Financiën van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt het ontstaan van de nieuwe tekst — nl. op voorstel van de Regering — uiteengezet (blz. 2 van het Gedr. St. 76/3 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, B.Z. 1977).

Meerdere leden van de Commissie voor de Financiën van de Senaat hebben het belang van de wijziging van artikel 19 opgeworpen alsmede het gevaar dat voortvloeit uit het feit dat aldus de verantwoordelijkheid van de Administratie van Financiën — die toch de goederen enigermate in bewaring heeft — bijzonder ingeperkt wordt terwijl de bewijslast in geval van schade geheel op de schadelijgende partij wordt gelegd.

In zijn antwoord verwijst de Minister van Financiën naar het Kamerverslag. Hij onderlijnt dat van de vier vormen van entrepot (art. 4, 5, 6 en 7) er eigenlijk maar één vorm is waarbij de bewaking berust bij de Administratie, nl. het openbaar entrepot (art. 4 van het ontwerp).

De Administratie is alleen belast met het doen naleven van de geldende fiscale bepalingen. Zij treedt niet op als uitbater van douane-entrepots.

Volgens de wet van 4 maart 1846 is de Administratie in geen geval (« sous aucun rapport ») verantwoordelijk voor de opgeslagen goederen « behalve wanneer het verlies of de schade te wijten is aan de nalatigheid van zijn ambtenaren ».

Wanneer kan men spreken van nalatigheid? Bepaalde rechtbanken hebben de Administratie verantwoordelijk gesteld zelfs voor feiten die geheel buiten de wil van de administratie liggen, b.v. de weersomstandigheden (zie de bijlage aan het verslag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers waarin de vonnissen ter zake vermeld worden).

Le projet facilitera aux intéressés la consultation des documents concernant une matière importante dans le domaine du commerce extérieur.

Quant au système du dépôt temporaire, il permettra de l'étendre à d'autres lieux où la chose apparaîtrait nécessaire, notamment aux grandes villes ou aux grands aéroports.

Le Ministre des Finances ajoute que le projet n'a aucune incidence budgétaire.

L'article 19 donne lieu à une longue discussion. Aux termes de cet article, « l'Administration n'est responsable, sous aucun rapport, des marchandises entreposées, à moins qu'elles ne soient endommagées ou perdues par suite d'une négligence grave ou d'un acte de ses agents ».

Le texte initial de cet article dans le projet tel qu'il avait été déposé à la Chambre des Représentants, était rédigé comme suit: « *à moins qu'elles ne soient endommagées ou perdues par suite de la négligence de ses agents* ».

L'exposé des motifs signale simplement que l'article 19 et une série d'autres articles sont la reproduction des articles correspondants de la loi du 4 mars 1846 relative aux entrepôts douaniers.

Le rapport fait par M. De Saeyere au nom de la Commission des Finances de la Chambre des Représentants (Doc. Chambre 76/3, S.E. 1977, p. 2) indique comment, sur proposition du Gouvernement, l'on en est arrivé au texte nouveau.

Plusieurs membres de la Commission des Finances du Sénat ont attiré l'attention sur l'importance de la modification intervenue à l'article 19 et sur le danger résultant du fait que celle-ci réduit de beaucoup la responsabilité de l'Administration des Finances — qui a tout de même en quelque sorte la garde des marchandises — tandis que, d'autre part, la charge de la preuve en cas de dommages est entièrement imposée à la partie lésée.

Dans sa réponse, le Ministre des Finances se réfère au rapport de la Chambre. Il souligne que, des quatre catégories d'entrepôts (art. 4, 5, 6 et 7), il n'y a en fait qu'une seule à être confiée à la garde de l'Administration, à savoir l'entrepôt public (art. 4 du projet).

L'Administration est uniquement chargée de faire respecter les dispositions fiscales en vigueur. Elle n'intervient pas comme exploitant des entrepôts douaniers.

Selon la loi du 4 mars 1846, « l'Administration n'est responsable, sous aucun rapport, des marchandises entreposées, à moins qu'elles ne soient endommagées ou perdues par suite de la négligence reconnue de ses agents ».

Quand peut-on parler de négligence? Certains tribunaux ont rendu l'Administration responsable, même lorsqu'il s'agissait de dommages totalement indépendants de sa volonté, par exemple de dommages dus aux conditions atmosphériques (voir l'annexe jointe au rapport de la Chambre des Représentants, où sont mentionnés les jugements rendus en la matière).

Vandaar dat de Regering de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever heeft willen herstellen door artikel 19 scherper te omlijnen en daartoe een amendement indiende in de Commissie van de Kamer, nl. « behalve wanneer het bewezen is dat één van haar ambtenaren de werkelijke dader is van de aan die goederen aangerichte schade of van hun verdwijning ».

De fout van de ambtenaar kan dan met alle middelen bewezen worden.

In de Kamercommissie (evenals in de Senaatscommissie) werd de zorg uitgedrukt dat deze tekst geen aanleiding mocht worden, noch tot het algeheel ontslaan van de Administratie van elke verantwoordelijkheid noch tot het verschuiven van de bewijslast op dergelijke wijze dat de bewaargever geheel ontwapend zou zijn.

De Minister wees in de beide Commissies op de bijzondere aspecten van dit soort bewaargeving :

— De entrepots zijn een faciliteit door de overheid ter beschikking gesteld in het geval van artikel 4;

— Een zeer beperkt aantal ambtenaren is belast met de bewaking en dan nog met het oog op de naleving van fiscale regelen. Daarnaast hebben nog heel wat andere personen beroepshalve toegang tot het entrepot;

— De gebouwen van de openbare entrepots behoren toe aan de gemeenten (die hiervoor magazijnrechten ontvangen) en zij worden beheerd door een bestuurscommissie waarin vertegenwoordigers zetelen van de gemeente en van de Administratie;

— De entrepots zijn voor heel wat firma's een werkelijke dienst om namelijk op goedkope wijze goederen te stockeren. Het is dienvolgens aangewezen dat zij de verantwoordelijkheid behouden en de goederen verzekeren.

Aldus is in de Kamercommissie na bespreking en sub-amendering de tekst ontstaan die thans voorligt en eenparig werd aangenomen: de Administratie wordt alleen verantwoordelijk geacht in geval van grove nalatigheid of in geval van een daad van haar ambtenaren.

Het wetsontwerp in zijn geheel is met eenparigheid van stemmen aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
A. LAGAE.

De Voorzitter,
D. ANDRE.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a voulu rétablir la conformité avec l'intention initiale du législateur par un texte plus précis de l'article 19, en déposant en Commission de la Chambre un amendement disant: « à moins qu'il ne soit prouvé que l'un de ses agents est l'auteur réel des dégâts causés à ces marchandises ou de leur disparition ».

La faute de l'agent pourra dès lors être prouvée par toute voie de droit.

En Commission de la Chambre (et aussi en Commission du Sénat), on a exprimé la crainte que ce texte ne puisse avoir pour conséquence d'exonérer complètement l'Administration de toute responsabilité et de renverser la charge de la preuve, de telle sorte que l'entrepoteur se trouverait tout à fait désarmé.

Dans les deux Commissions, le Ministre a attiré l'attention sur les aspects particuliers de ce genre d'entrepotage :

— Dans le cas de l'article 4, les entrepôts constituent une facilité accordée par les pouvoirs publics;

— La surveillance n'est exercée que par un nombre très limité d'agents, et encore n'est-ce que pour assurer le respect de dispositions fiscales. D'autre part, bien d'autres personnes ont également accès à l'entrepôt, de par leur profession;

— Les bâtiments des entrepôts publics appartiennent aux communes (qui perçoivent de ce fait des droits de magasin) et ils sont gérés par une commission administrative dans laquelle siègent des représentants de la commune et de l'Administration;

— Pour bon nombre de firmes, les entrepôts constituent un réel service, car ils leur permettent de stocker des marchandises à frais réduits. Il est dès lors indiqué que ces firmes restent responsables de leurs marchandises et les assurent elles-mêmes.

Après avoir discuté et sous-amendé l'article, la Commission de la Chambre en est arrivée au texte actuel, qui a été adopté à l'unanimité: l'Administration n'est donc tenue pour responsable qu'en cas de négligence grave ou en raison d'un acte de ses agents.

L'ensemble du projet de loi a été adopté à l'unanimité.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des voix.

Le Rapporteur,
A. LAGAE.

Le Président,
D. ANDRE.