ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 14 mars 1975, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant confirmation d'un arrêté royal relatif au tarif des droits d'entrée pris au cours de l'année 1974", a donné le 16 avril 1975 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 14e maart 1975 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot bekrachtiging van een koninklijk besluit betreffende het tarief van invoerrechten getroffen in de loop van het jaar 1974", heeft de 16e april 1975 het volgend advies gegeven :

Depuis le 1er juillet 1968, le tarif douanier applicable en Belgique est un tarif douanier extérieur commun aux six pays de la Communauté économique européenne. Les droits de douane ont été supprimés à l'intérieur de la Communauté.

Le tarif douanier extérieur commun a été arrêté par un règlement du Conseil de la C.E.E. du 28 juin 1968 (Journal officiel n° L 172 du 22 juillet 1968).

Le préambule de ce règlement précise, toutefois, que celui-ci ne s'applique pas aux produits relevant de la C.E.C.A. et qu'il ne fait pas obstacle à l'application par les Etats membres de droits autres que ceux du tarif douanier commun dans la mesure où une disposition du droit communautaire justifie cette application.

En ce qui concerne les produits relevant de la C.E.C.A., les Etats membres ont conservé leur compétence en matière de politique commerciale (article 71 du Traité signé à Paris le 18 avril 1951). Mais la Commission (et antérieurement au Traité de Bruxelles du 8 avril 1965, la Haute Autorité) peut fixer des taux minima et des taux maxima de droit de douane, limites à l'intérieur desquelles chaque Gouvernement détermine ses tarifs selon sa procédure nationale (article 72 du Traité de Paris).

C'est en vertu de ces pouvoirs que la Haute Autorité a décidé par sa recommandation n° 1-64 du 15 janvier 1964 de fixer des droits d'entrée minimums pour les produits d'acier (Journal officiel 22 janvier 1964, p. 99), en vue de protéger l'industrie européenne contre les importations excessives.

.../...

Au cours de l'année 1973, des négociations entreprises entre, d'une part, la C.E.E. et les Etats qui la composent et, d'autre part, la Finlande, ayant abouti à des accords de désarmement douanier, ceux-ci ont fait l'objet des actes suivants :

I. Pour réaliser l'abaissement des droits d'entrée concernant les produits pour lesquels la C.E.E. est compétente :

- un accord entre la C.E.E. et la République de Finlande signé à Bruxelles le 5 octobre 1973, et approuvé par le règlement (C.E.E.) n° 3177/73 du Conseil du 22 novembre 1973 (Journal officiel du 28 novembre 1973, n° L 328/1.).

II. Pour réaliser l'abaissement des droits d'entrée concernant les produits relevant de la C.E.C.A. :

a) un accord entre, d'une part, les Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne du charbon et de l'acier et, d'autre part, la République de Finlande, signé à Bruxelles, le 5 octobre 1973 et approuvé en Belgique par une loi du 29 novembre 1974 (non encore publiée au Moniteur belge);

b) une décision du 10 décembre 1973 des représentants des Gouvernements des Etats membres de la C.E.C.A., réunis au sein du Conseil, portant ouverture de préférences tarifaires pour les produits relevant de cette Communauté et originaires de la Finlande (Journal officiel du 21 décembre 1973, n° L. 352/32);

.../...

c) une décision de la Commission de la C.E.E. (exerçant les attributions de l'ancienne Haute Autorité de la C.E.C.A.) du 21 décembre 1973 contenant la 56ème dérogation aux obligations résultant de l'article 1er-64 de la recommandation de la Haute Autorité du 15 janvier 1964, en ce qui concerne les réductions tarifaires sur les produits sidérurgiques, accordées à la Finlande (Journal officiel du 4 février 1974, n° L 30);

d) l'arrêté royal (belge) du 29 janvier 1974 mettant à exécution les réductions tarifaires en faveur de la Finlande (Moniteur belge du 19 février 1974).

Ce dernier arrêté n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation. Le Conseil d'Etat n'est appelé à en connaître qu'à l'occasion du présent projet de loi qui en prévoit la confirmation.

En vertu des articles 110 et 112 de la Constitution, aucun impôt au profit de l'Etat et nulle exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par une loi.

Les droits d'entrée font partie de la matière des impôts. Toutefois, le législateur a admis qu'il convenait, pour des raisons d'intervention immédiate et de lutte contre la spéculation, de permettre au Roi de modifier les droits d'entrée. Pour sauvegarder les prérogatives du pouvoir législatif, les arrêtés royaux de l'espèce doivent lui être soumis, pour confirmation suivant le prescrit de l'article 2 de la loi du 20 février 1970.

.../...

La même loi a également prévu qu'en dehors du tarif des droits d'entrée, le Roi pourrait prendre toutes autres mesures en matière de douane et d'accise, propres à assurer la bonne exécution d'actes internationaux, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales.

Selon l'exposé des motifs de la loi du 20 février 1970, ce dernier pouvoir devait permettre de faire face à l'exécution des règlements, décisions et actes communautaires du même genre concernant le domaine général de la législation douanière, spécialement pour se conformer à l'article 11 du Traité de 1957 instituant la C.E.E., lequel article oblige les Etats membres à prendre toutes dispositions appropriées pour exécuter dans les délais fixés les obligations qui leur incombent en vertu du Traité.

L'arrêté royal du 29 janvier 1974 dont le projet prévoit la confirmation, invoque à bon droit cette loi du 20 février 1970 à titre de fondement légal.

Toutefois, selon l'article 2 de cet arrêté, celui-ci est appelé à produire ses effets à partir du 1er janvier 1974. Il convient d'examiner la légalité de cette rétroactivité.

Dans la mesure où une rétroactivité est ainsi prévue, l'arrêté porte atteinte aux droits déjà acquis par le Trésor public, soit en obligeant celui-ci à des remboursements, soit en réduisant la créance fiscale certaine qu'il détenait sur les importateurs d'aciers finlandais. Cette rétroactivité ne peut trouver son fondement dans la loi du 20 février 1970.

En effet, cette loi déroge aux principes constitutionnels. Elle permet au pouvoir exécutif d'apporter des modifications au tarif des droits d'entrée, mais uniquement pour l'avenir et non pour une période révolue.

Ce n'est que par une disposition législative expresse, un règlement ou une décision de caractère supranational ayant directement effet en Belgique ou par un Traité ayant reçu l'assentiment des Chambres législatives que l'on pourrait justifier l'abandon des droits du Trésor public pour la période couverte par l'application rétroactive de l'arrêté royal du 29 janvier 1974.

Le préambule de l'arrêté royal invoque à cet effet la décision du 10 décembre 1973 des représentants des Gouvernements des Etats membres de la C.E.C.A.

Cette décision prévoit effectivement que les droits d'entrée sur les produits C.E.C.A. importés de Finlande seront réduits à 60 % du droit de base, à compter de l'entrée en vigueur de l'accord entre la C.E.E. et la Finlande, soit le 1er janvier 1974.

La nature de cette décision est malaisée à définir. D'une part, et encore qu'elle soit publiée dans le Journal officiel des Communautés européennes, il ne peut s'agir d'une décision supranationale qui serait directement applicable dans les pays membres de la C.E.C.A., puisque l'article 72 du Traité de Paris du 18 avril 1951 ne permet aux autorités de la C.E.C.A. que de fixer des taux minima et des taux maxima des droits de douane et que les représentants des gouvernements des Etats membres, bien que réunis "au sein du Conseil" ne constituent pas un organe de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

.../...

D'autre part, à s'en tenir à sa forme, cette "décision" ne paraît pas constituer un engagement international. Si elle émane de représentants de gouvernements, aucun élément ne permet de considérer que ceux-ci ont agi en qualité de plénipotentiaires, revêtus du pouvoir de conclure des accords engageant l'Etat. Le nombre et la qualité de ces représentants ne sont pas indiqués et l'acte tel qu'il est publié ne porte que la seule signature de M. Nørgaard, désigné comme président de la réunion de ces représentants.

La décision précitée du 10 décembre 1973 paraît ne pouvoir être considérée que comme une déclaration d'intention commune, de nature politique, et ne créant pas par elle-même des droits et des obligations dans le chef des Etats qui l'ont exprimée (Novelles, Droit des communautés européennes, n° 1183). On peut y voir une concertation ayant pour but d'organiser une synchronisation de l'entrée en vigueur des différents accords, en fonction, d'une part, du mode d'entrée en vigueur prévu par ces accords et, d'autre part, des procédures constitutionnelles qui sont propres à chaque Etat membre de la C.E.C.A. Ladite "décision" ne pouvait donc servi à asseoir légalement, en droit interne, la rétroactivité de l'arrêté royal du 29 janvier 1974. Seul aurait pu être invoqué à cette fin l'accord international du 5 octobre 1973, approuvé par la loi du 29 novembre 1974, dans la mesure où l'entrée en vigueur de cet accord l'eût permis, ce qui reste à examiner.

A cet égard, en vertu de son article 31, l'accord entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la notification de l'accomplissement des procédures d'approbation et les mesures dont l'application était prévue au 1er avril 1973 seront appliquées à l'entrée en vigueur de l'accord si celle-ci est postérieure à cette date.

.../...

Sur ce dernier point, on remarque donc qu'au lieu de prévoir une application provisoire des mesures que l'on aurait souhaité appliquer à partir du 1er avril 1973, ce qui aurait posé des problèmes constitutionnels à certains pays, l'accord a prévu de retarder l'entrée en vigueur de ces mesures jusqu'au moment des notifications.

L'accord précité du 5 octobre 1973 a été approuvé par la loi du 29 novembre 1974 et la notification de cette approbation a été faite à cette dernière date, permettant ainsi l'entrée en vigueur des accords au 1er janvier 1975. L'accord ne pouvait donc avoir aucun effet avant le 1er janvier 1975 et même les dispositions dont l'application avait, dans le texte de l'accord, été prévue pour le 1er avril 1973, ne sont entrées en vigueur que le 1er janvier 1975.

Dès lors, l'arrêté royal du 29 janvier 1974 constitue une application anticipée et unilatérale de l'accord international pour la période allant du 1er janvier 1974 au 31 décembre 1974. Il est dépourvu de fondement légal pour sa période de rétroactivité allant du 1er janvier 1974 au 19 février 1974, tandis que pour le temps couru après sa publication au Moniteur belge, il trouve son fondement légal dans la loi du 20 février 1970.

La loi en projet a donc pour objet non seulement de confirmer l'arrêté royal du 29 janvier 1974 selon le prescrit de la loi du 20 février 1970, mais également de valider la rétroactivité irrégulière de cet arrêté.

Sedert 1 juli 1968 is het in België toepasselijke douanetarief een voor de zes landen van de Europese Economische Gemeenschap gemeenschappelijk buitentarief. Binnen de Gemeenschap zijn de douanerechten afgeschaft.

Het gemeenschappelijk buitentarief is vastgesteld in een verordening van de Raad van de E.E.G. van 28 juni 1968 (Publikatieblad nr. L. 172 van 22 juli 1968).

In de aanhef stelt die verordening echter, dat zij geen toepassing vindt op de E.G.K.S.-goederen en dat zij niet verhindert dat de Lid-Staten andere rechten dan die van het gemeenschappelijk douanetarief toepassen in de mate waarin een bepaling van het gemeenschapsrecht die toepassing wettigt.

Ten aanzien van de E.G.K.S.-goederen hebben de Lid-Staten hun bevoegdheid inzake handelspolitiek behouden (artikel 71 van het Verdrag, ondertekend te Parijs op 18 april 1951). De Commissie (vóór het Verdrag van Brussel van 8 april 1965, de Hoge Autoriteit) kan echter minimum- en maximumdouanetarieven vaststellen, binnen welke grenzen elke Regering haar tarieven bepaalt volgens haar nationale wettelijke voorschriften (artikel 72 van het Verdrag van Parijs).

Op grond van die bevoegdheden is het, dat de Hoge Autoriteit in haar aanbeveling nr. 1-64 van 15 januari 1964 besloten heeft minimuminvoerrechten voor staalprodukten vast te stellen (Publikatieblad 22 januari 1964, blz. 99), ten einde de Europese industrie tegen overdreven invoer te beschermen.

.../...

In de loop van het jaar 1973 hebben onderhandelingen tussen de E.E.G. en de ertoe behorende Staten enerzijds en Finland anderzijds geleid tot het sluiten van overeenkomsten inzake verlaging van de douanetarieven; die overeenkomsten zijn neergelegd in de volgende akten :

I. Met het oog op de verlaging van de invoerrechten voor produkten die onder de E.E.G. ressorteren :

- een overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Finland, ondertekend te Brussel op 5 oktober 1973 en goedgekeurd bij de verordening (E.E.G.) nr. 3177/73 van de Raad van 22 november 1973 (Publikatieblad 28 november 1973, nr. L. 328/1).

II. Met het oog op de verlaging van de invoerrechten voor de E.G.K.S.-goederen :

a) een overeenkomst tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal enerzijds, en de Republiek Finland anderzijds, ondertekend te Brussel op 5 oktober 1973 en in België goedgekeurd bij de wet van 29 november 1974 (nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad);

b) een besluit van 10 december 1973 van de vertegenwoordigers van de Regeringen der Lid-Staten van de E.G.K.S. "in het kader van de Raad bijeen", houdende opening van tariefpreferenties voor de produkten die onder deze Gemeenschap ressorteren en van oorsprong zijn uit Finland (Publikatieblad van 21 december 1973, nr. L. 352/32);

.../...

c) een beschikking van de Commissie van de E.E.G. (de bevoegdheden uitoefenend van de voormalige Hoge Autoriteit van de E.G.K.S.) van 21 december 1973 houdende de 56e afwijking van verplichtingen volgend uit artikel 1-64 van de aanbeveling van de Hoge Autoriteit van 15 januari 1964, betreffende de tariefverminderingen op de staalprodukten, toegestaan aan Finland (Publikatieblad van 4 februari 1974, nr. L. 30);

d) het (Belgische) koninklijk besluit van 29 januari 1974 waarbij uitwerking wordt gegeven aan de tariefverminderingen ten gunste van Finland (Belgisch Staatsblad van 19 februari 1974).

Dit laatste besluit is niet aan de afdeling wetgeving voor advies voorgelegd. De Raad van State neemt er eerst kennis van naar aanleiding van het onderhavige ontwerp van wet dat in de bekrachtiging ervan voorziet.

Krachtens de artikelen 110 en 112 van de Grondwet kan geen belasting ten behoeve van de Staat en kan geen vrijstelling of vermindering van belasting worden ingevoerd dan door een wet.

Invoerrechten zijn belastingen. De wetgever heeft echter aangenomen dat, wilde men onverwijld kunnen optreden en speculatie kunnen bestrijden, aan de Koning moest worden toegestaan de invoerrechten te wijzigen. Opdat de grondwettelijke prerogatieven van de

.../...

wetgevende macht gevrijwaard blijven, moeten de desbetreffende koninklijke besluiten aan de wetgever ter bekrachtiging voorgelegd worden overeenkomstig artikel 2 van de wet van 20 februari 1970.

Dezelfde wet heeft ook bepaald dat de Koning, buiten het tarief van invoerrechten, inzake douane en accijnzen alle andere maatregelen, waaronder ook opheffing of wijziging van wetsbepalingen, kan treffen met het oog op de goede uitvoering van internationale akten.

Volgens de memorie van toelichting bij de wet van 20 februari 1970 moest deze laatste bevoegdheid de Regering in staat stellen uitvoering te geven aan de verordeningen, beschikkingen en andere soortgelijke akten van de Gemeenschap met betrekking tot de douanewetgeving in het algemeen, meer bepaald om zich te gedragen naar artikel 11 van het Verdrag van 1957 tot oprichting van de E.E.G., dat de Lid-Staten verplicht alle passende maatregelen te treffen om de door het Verdrag opgelegde verplichtingen binnen de vastgestelde termijn na te komen.

In het koninklijk besluit van 29 januari 1974 in welks bekrachtiging het ontwerp voorziet, is die wet van 20 februari 1970 terecht als rechtsgrond vermeld.

Dat besluit zal echter volgens artikel 2 uitwerking krijgen met ingang van 1 januari 1974. Die terugwerking zou op haar wettigheid getoetst moeten worden.

.../...

Voor de periode van terugwerking doet het besluit afbreuk aan de reeds door de Staatskas verkregen rechten, hetzij doordat zij deze tot teruggave verplichten, hetzij doordat zij de belastingvordering welke zij vast bezat op de invoerders van Fins staal vermindert. Die terugwerking kan geen rechtsgrond vinden in de wet van 20 februari 1970. Die wet wijkt immers van de grondwettelijke beginselen af. Zij staat de uitvoerende macht toe het tarief van de invoerre ten te wijzigen, maar alleen voor de toekomst en niet voor een periode die voorbij is.

Alleen door een uitdrukkelijke wetsbepaling, een verordening of beschikking naar supranationaal recht met rechtstreekse uitwerking in België, of door een Verdrag dat de instemming van de Wetgevende Kamers heeft verkregen, zou kunnen worden verantwoord dat de Staatskas van haar rechten afstand doet voor de periode van terugwerking van het koninklijk besluit van 29 januari 1974.

De aanhef van het koninklijk besluit beroept zich daartoe op het besluit van 10 december 1973 van de Vertegenwoordigers van de Regeringen der Lid-Staten van de E.G.K.S.

Dat besluit bepaalt inderdaad dat de rechten die worden toegepast bij invoer van E.G.K.S.-produkten uit Finland tot 60 t.h. van het basisrecht zullen worden verlaagd met ingang van het tijdstip waarop het akkoord tussen de Europese Economische Gemeenschap en Finland in werking treedt, dat is op 1 januari 1974.

.../...

De aard van dat besluit is moeilijk te bepalen. Aan de ene kant kan het, ook al is het bekendgemaakt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, geen rechtstreeks in de Lid-Staten van de E.G.K.S. toepasselijk supranationaal besluit zijn, aangezien, krachtens artikel 72 van het Verdrag van Parijs van 18 april 1951, de autoriteiten van de E.G.K.S. slechts minimum- en maximumdouanetarieven kunnen vaststellen en de vertegenwoordigers van de Regeringen der Lid-Staten, ofschoon "in het kader van de Raad bijeen" geen orgaan van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal vormen.

Naar de vorm lijkt dat "besluit" anderzijds geen internationale verbintenis te zijn. Het gaat weliswaar uit van vertegenwoordigers van Regeringen, maar niets wettigt de veronderstelling dat deze opgetreden zijn als gevolmachtigden, bekleed met de bevoegdheid tot het sluiten van overeenkomsten die de Staat verbinden. Het getal en de hoedanigheid van die vertegenwoordigers zijn niet vermeld en zoals de akte is bekendgemaakt draagt zij alleen de handtekening van de Heer Nørgaard, die aangewezen is als voorzitter van de verenigde vertegenwoordigers.

Het evengenoemde besluit van 10 december 1973 lijkt derhalve hoe dan ook slechts te kunnen worden beschouwd als een gemeenschappelijke verklaring van intentie van politieke aard, die uit zichzelf geen rechten en verplichtingen meebrengt voor de erbij betrokken Staten (Novelles, Droit des communautés européennes, nr. 1183). Men kan het beschouwen als een afspraak met het oog op de gesynchroniseerde

.../...

inwerkingstelling van de onderscheiden overeenkomsten, overeenkomstig, enerzijds, de in die overeenkomsten bepaalde wijze van inwerkingtreding en, anderzijds, de grondwettelijke voorschriften van elke Lid-Staat van de E.G.K.S. Dat "besluit" kon derhalve in intern recht geen wettelijke grondslag opleveren voor de terugwerking van het koninklijk besluit van 29 januari 1974. Alleen de internationale overeenkomst van 5 oktober 1973, goedgekeurd bij de wet van 29 november 1974, had daartoe kunnen worden ingeroepen, in de mate waarin dit krachtens de inwerkingtreding van die overeenkomst mogelijk was, wat nog moet worden onderzocht.

Wat dat betreft, krachtens artikel 31 treedt de overeenkomst in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de kennisgeving van het vervullen van de goedkeuringsprocedures en zullen de maatregelen welke op 1 april 1973 toegepast moesten worden, toegepast worden bij de inwerkingtreding van de overeenkomst indien deze na die datum plaats heeft.

Wat dit laatste punt betreft stelt men dus vast dat de overeenkomst, in plaats van te voorzien in de voorlopige toepassing van de maatregelen welke men gehoopt had te kunnen toepassen vanaf 1 april 1973, wat in sommige landen aanleiding had kunnen geven tot grondwettelijke problemen, de inwerkingtreding van die maatregelen heeft uitgesteld tot op het tijdstip van de kennisgevingen.

.../...

De voornoemde overeenkomst van 5 oktober 1973 is goedgekeurd bij de wet van 29 november 1974 en van die goedkeuring is kennis gegeven op die datum, zodat de overeenkomst op 1 januari 1975 in werking is kunnen treden. De overeenkomst kon dus geen uitwerking hebben vóór 1 januari 1975 en zelfs de bepalingen welke, in de tekst van de overeenkomst, op 1 april 1973 uitwerking moesten krijgen, zijn eerst op 1 januari 1975 in werking getreden.

Met het koninklijk besluit van 29 januari 1974 wordt de internationale overeenkomst derhalve voortijdig en eenzijdig toegepast over de periode 1 januari 1974 tot 31 december 1974. Het besluit heeft geen wettelijke grondslag voor zover het in een terugwerking voorziet over de periode 1 januari 1974 tot 19 februari 1974, terwijl de periode na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, wettelijk gedekt is door de wet van 20 februari 1970.

De ontwerp-wet wil dus niet alleen het koninklijk besluit van 29 januari 1974 bekrachtigen overeenkomstig de wet van 20 februari 1974, zij wil ook de onregelmatige terugwerking van dat besluit rechtsgeldig maken.

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. TAPIE, conseillers d'Etat,
J. van den BOSSCHE, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section
R. PIRSON, de législation,
F. RIGAUX, bijzitters van de
afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. van den BOSSCHE.
Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. van den BOSSCHE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.