ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Relations extérieures , le 17 juin 1985, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation du septième Protocole, signé à Bruxelles le 14 septembre 1984, à la Convention portant unification des droits d'accise et de la rétribution pour la garantie des ouvrages en métaux précieux entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, signée à La Haye le 18 février 1950", a donné le 21 mai 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 17 juni 1985 door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het zevende Protocol, ondertekend te Brussel op 14 september 1984, bij het Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden tot unificatie van accijnzen en van het waarborgrecht, ondertekend te s'-Gravenhage, op 18 februari 1950", heeft op 21 mei 1986 het volgend advies gegeven :

Le projet de loi tend à l'approbation du "septième Protocole à la Convention portant unification des droits d'accise et de la rétribution pour la garantie des ouvrages et métaux précieux, entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas", Protocole fait à Bruxelles le 14 septembre 1984.

A. L'article 9bis, § 3, nouveau que le septième Protocole insère dans la Convention porte que :

> "Sur proposition de la Commission douanière et fiscale, les Ministres compétents peuvent accorder exemption totale ou partielle des droits d'accise visés aux §§ 1 et 2 pour les boissons désignées par eux et aux conditions qu'ils arrêtent".

La disposition est semblable à plusieurs dispositions déjà contenues dans les conventions conclues entre les Etats du Benelux.

Elle requiert une "proposition" de la "Commission douanière et fiscale", laquelle est une des institutions de l'Union économique Benelux et a donc un caractère international. Mais elle attribue le pouvoir de décision au ministre compétent de chacun des Etats pour prendre des mesures propres à cet Etat.

Bien que de telles dispositions aient été insérées à diverses reprises dans des conventions liant les Etats du Benelux, il faut observer que leur conformité à la Constitution donne prise à la critique (1).

En effet, les traités ne peuvent avoir pour objet de conférer le pouvoir de prendre des mesures nécessaires pour leur exécution à des autorités autres que celles qui sont désignées par l'ordre juridique interne de chacune des Hautes Parties contractantes. Il n'y a d'exception à cette règle que dans le cas prévu par l'article 25bis de la Constitution, où le traité peut attribuer l'exercice de pouvoirs déterminés à une institution de droit international public.

L'article 9bis, § 3, nouveau inséré dans la Convention par le septième Protocole attribue aux ministres nationaux - moyennant une proposition de la Commission douanière et fiscale - le pouvoir d'accorder exemption, totale ou partielle, des droits d'accise qu'il vise. Par contre, en droit belge, l'article 11, § 1er, 3°, de la loi générale sur les douanes et accises confère au Roi le pouvoir de prendre, en matière de douane et d'accise, "toutes ... mesures ... propres à assurer la bonne exécution d'actes, décisions, recommandations ou arrangements internationaux". En outre, pour assurer, sous une forme adaptée aux exigences propres à la matière, l'intervention du législateur requise par les articles 110 et 112 de la Constitution, l'article 11, § 2, de la loi générale porte que "L'ensemble des arrêtés pris au cours d'une année en application du § 1er fait l'objet d'un projet de loi de confirmation dont les Chambres sont saisies au début de l'année suivante".

.../...

(1)Voir notamment l'avis L.11.491 sur le projet devenu la loi du 24 novembre 1972 portant confirmation de deux arrêtés royaux relatifs au tarif des droits d'entrée pris au cours de l'année 1970. (Doc. Ch. Sess. 1971-1972 n° 48/1, page 4).
J.MASQUELIN. Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, n° 353. Bruxelles, Bruylant, 1980.

En l'espèce, pour éviter qu'on puisse reprocher à la mise en oeuvre dudit article 9bis, § 3, de la Convention, de ne pas être en concordance avec les dispositions de droit interne, il y a lieu que les exemptions prévues par cette disposition soient accordées non par un arrêté ministériel, mais par un arrêté royal soumis à une confirmation du législateur.

Par ailleurs, il y a lieu que les conventions futures n'attribuent plus aux ministres belges des pouvoirs semblables à ceux dont il s'agit ici, mais qu'elles se bornent à prévoir l'exécution des décisions selon les règles de compétence et de procédure propres à chaque Etat.

B. En son préambule, le Protocole fait le 14 septembre 1984, vise l'accord conclu lors de la réunion du Comité des Ministres le 17 octobre 1983.

A la suite de cet accord, il a été pris un arrêté royal du 29 décembre 1983 modifiant le régime d'accise des boissons fermentées de fruits et des boissons fermentées mousseuses. Cet arrêté a été publié au Moniteur belge du 30 décembre 1983.

L'arrêté royal du 29 décembre 1983 trouve un fondement dans l'article 13, § ler, alinéa ler, de la loi générale, qui, "en vue de l'application anticipée des changements qui doivent être apportés d'urgence aux droits d'accise", habilite le Roi à prendre, par arrêté délibéré en conseil des ministres, "toutes mesures, y compris le versement provisoire des droits qui seront établis par la loi".

Aux termes de l'alinéa 2 de la même disposition, le Roi doit saisir les Chambres législatives, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur plus prochaine session, d'un projet de loi tendant à apporter aux droits d'accise les changements prévus . A la suite de l'arrêté royal du 29 décem-

bre 1983, le Gouvernement n'a pas jusqu'ici déposé un tel projet de loi sur le bureau d'une des Chambres législatives. Le présent projet de loi devrait être complété par des dispositions donnant un caractère définitif au régime établi de manière provisoire par ledit arrêté royal du 29 décembre 1983.

Het ontwerp van wet strekt tot goedkeuring van het op 14 september 1984 te Brussel gedane "zevende Protocol bij het Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden tot unificatie van accijnzen en van het waarborgrecht".

A. Het nieuwe artikel 9bis, § 3, dat door het zevende Protocol in het Verdrag wordt ingevoegd, luidt als volgt :

> "De bevoegde Ministers kunnen, op voorstel van de Commissie voor douane en belastingen, voor de door hen aan te wijzen dranken en onder de nodige door hen te stellen voorwaarden, gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de in de §§ 1 en 2 bedoelde accijnzen verlenen".

De bepaling vertoont gelijkenis met verscheidene bepalingen die reeds vervat zijn in de verdragen die tussen de Beneluxstaten zijn gesloten.

Zij vereist een "voorstel" van de "Commissie voor douane en belastingen", die een van de instellingen is van de Benelux Economische Unie en derhalve een internationaal karakter heeft. Maar aan de bevoegde minister van elke Staat kent zij beslissingsmacht toe om de voor die Staat geschikte maatregelen te nemen.

Hoewel zodanige bepalingen herhaaldelijk opgenomen zijn in verdragen tussen de Beneluxstaten, dient te worden opgemerkt dat er vragen zijn omtrent de bestaanbaarheid ervan met de Grondwet (1).

.../...

---

(1) Zie inzonderheid advies nr. L. 11.491 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 24 november 1972 tot bekrachtiging van twee koninklijke besluiten betreffende het tarief van invoerrechten getroffen in de loop van het jaar 1970 (Gedr. St. Kamer, 1971-1972, nr. 48/1, blz. 4).
J. MASQUELIN, "Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges", nr. 353, Brussel, Bruylant, 1980.

Verdragen mogen er immers niet toe strekken de bevoegdheid om de voor hun uitvoering nodige maatregelen te nemen, op te dragen aan andere overheden dan die welke door de interne rechtsorde van elke Hoge Verdragsluitende Partij worden aangewezen. Die regel verdraagt geen uitzondering, tenzij in het bij artikel 25bis van de Grondwet bepaalde geval dat het verdrag de uitoefening van bepaalde bevoegdheden kan opdragen aan een volkenrechtelijke instelling.

Het nieuwe artikel 9bis, § 3, dat door het zevende Protocol in het Verdrag wordt ingevoegd, draagt - op voorwaarde dat er een voorstel is van de Commissie voor douane en belastingen - aan de nationale ministers de bevoegdheid op om gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de bedoelde accijnzen te verlenen. In het Belgisch recht daarentegen, verleent artikel 11, § 1, 3°, van de algemene wet inzake douane en accijnzen aan de Koning de bevoegdheid om, inzake douane en accijnzen, "alle ... maatregelen (te) treffen, ..., om de goede uitvoering te verzekeren van internationale akten, beslissingen, aanbevelingen en afspraken". Om in de door de artikelen 110 en 112 van de Grondwet vereiste bemoeiing van de wetgever te voorzien, in een vorm die aangepast is aan de specifieke eisen terzake, bepaalt artikel 11, § 2, van de algemene wet bovendien het volgende : "De besluiten, die in de loop van één jaar zijn getroffen bij toepassing van § 1, maken tezamen het voorwerp uit van een ontwerp van bekrachtigingswet dat, bij het begin van het volgende jaar, bij de Wetgevende Kamers wordt ingediend".

Opdat niet kan worden gezegd dat de uitvoering van bedoeld artikel 9bis, § 3, van het Verdrag niet strookt met de bepalingen van intern recht, mogen, in het onderhavige geval, de

.../...

in die bepaling bedoelde vrijstellingen niet bij ministerieel besluit worden verleend, maar moeten ze worden verleend bij koninklijk besluit, dat door de wetgever moet worden bekrachtigd.

Voorts zouden de toekomstige verdragen aan de Belgische ministers geen bevoegdheden meer mogen verlenen als de hier bedoelde, maar zouden zij zich ertoe moeten bepalen in de uitvoering van de beslissingen te voorzien volgens de eigen bevoegdheids- en procedureregels van elke Staat.

B. In zijn aanhef verwijst het Protocol van 14 september 1984 naar het tijdens de vergadering van het Comité van Ministers op 17 oktober 1983 gesloten akkoord.

Ingevolge dat akkoord is een koninklijk besluit van 29 december 1983 vastgesteld tot wijziging van het accijnsstelsel van gegiste vruchtendranken en van mousserende gegiste dranken. Dat besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 december 1983.

Het koninklijk besluit van 29 december 1983 vindt rechtsgrond in artikel 13, § 1, eerste lid, van de algemene wet, dat "met het oog op de vervroegde toepassing van de wijzigingen welke bij hoogdringendheid in de accijnzen moeten worden aangebracht", de Koning machtigt om bij in Ministerraad overlegd besluit, "alle maatregelen voor (te) schrijven, met inbegrip van de voorlopige storting van de accijnzen welke door de wet zullen worden vastgesteld".

Luidens het tweede lid van dezelfde bepaling, moet de Koning bij de Wetgevende Kamers dadelijk, zo zij vergaderd zijn, zo niet bij de opening van de eerstvolgende zitting, een

.../...

ontwerp van wet indienen strekkende tot het aanbrengen in de accijnzen van de bedoelde wijzigingen. Na het koninklijk besluit van 29 december 1983 heeft de Regering tot dusver geen zodanig wetsontwerp in een van de Wetgevende Kamers ter tafel gelegd. Het onderhavige wetsontwerp zou moeten worden aangevuld met bepalingen die een definitief karakter verlenen aan de regeling die voorlopig is ingesteld door het genoemde koninklijk besluit van 29 december 1983.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
J.- J. STRYCKMANS, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

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.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

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

R. DEROY, H. ROUSSEAU,