Conseil d'Etat — Raad van State
LEGISLATION — WETGEVING
- 1 VI 1957
Communiqué à M. coordination (1)
Overgemaakt aan de H.

IL. L. 5422/2.

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT. ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section e législation, deuxième chambre, aisi par le Ministre des Affai-es étrangères, le 25 septembre 956, d'une demande d'avis sur n projet de loi "portant approba-ion de l'accord entre la Belgique t le Grand-Duché de Luxembourg, onclu par échange de lettres, da-ées à Bruxelles, les 28 octobre t 12 décembre 1955, concernant 'octroi de certains privilèges la Communauté européenne du char-on et de l'acier et aux missions ccréditées auprès de la Communau-é", a donné le 29 mai 1957 l'avis ıivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 25e september 1956 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goed-keuring van het akkoord tussen België en het Groothertogdom Luxemburg, afgesloten bij wisseling van brieven, gedagtekend Brussel, 28 october en 12 december 1955, betreffende het toekennen van ze-kere voorrechten aan de Europese Gemeenschap voor kolen en staal alsook aan de bij de Gemeenschap geaccrediteerde zendingen", heeft de 29e mei 1957 het volgend advies gegeven :

L'accord que, par le projet, le Gouvernement a l'intention de soumettre à l'approbation des Chambres a été conclu par un échange de lettres. La première de ces lettres porte la date du 28 octobre 1955 et est signée pour le Grand-Duché de Luxembourg, par l'ambassadeur accrédité à Bruxelles. La seconde est datée du 12 décembre suivant; le signataire en est, pour la Belgique, le Ministre des Affaires étrangères.

Il n'apparaît dans les lettres ni trace d'une intervention royale ni réserve de la ratification, encore que le Ministre des Affaires étrangères ait pris soin de préciser que le Gouvernement belge ne manquerait pas, le cas échéant, d'octroyer les exemptions demandées par le Grand-Duché de Luxembourg dès que le Parlement belge aurait approuvé la correspondance intervenue entre les deux Gouvernements.

L'accord ainsi conclu est un accord en forme simplifiée.

1. Les lettres échangées au nom des deux Gouvernements ne permettent guère de dégager la portée exacte de l'accord.

Celle-ci est, selon les renseignements que le Conseil d'Etat a pu recueillir auprès du Ministère des Affaires étrangères, de donner d'une part au Grand-Duché de Luxembourg, dans une matière qui est partiellement régie par une législation commune et pour laquelle il existe entre les deux pays une communauté de recettes fiscales, l'agrément de la Belgique à l'octroi par une loi luxembourgeoise aux membres de la Haute Autorité de la C.E.C.A., aux juges, avocats généraux et greffier

.../...

de la Cour de justice de la Communauté, ainsi qu'aux missions d'Etats non membres de la Communauté mais représentés auprès d'elle, d'exemptions fiscales et d'immunités valables exclusivement en territoire luxembourgeois. Elle est, d'autre part, d'engager la Belgique à donner aux offices belges de perception les instructions nécessaires pour que les biens qui seraient importés au Grand-Duché de Luxembourg ou exportés à leur intervention puissent transiter librement sans que les droits et taxes dont exemption est accordée par la loi luxembourgeoise ne soient perçus.

Le Grand-Duché de Luxembourg et la Belgique sont, en effet, engagés dans les liens d'une Union économique en vertu de conventions conclues à Bruxelles les 25 juillet 1921 et 23 mai 1935, la première approuvée par la loi du 5 mars 1922, les secondes par celle du 26 juillet 1935.

Aux termes de ces conventions, les lois et règlements relatifs aux matières douanières, d'accises, de contingent et de licence sont, en principe, communs et pris par la Belgique à l'issue d'une procédure de consultation. Les recettes fiscales afférentes à ces matières sont, en principe, elles aussi, communes et se partagent entre les deux partenaires de l'Union.

L'accord déroge, dès lors, à ces conventions et est de nature à réduire, bien que dans une mesure négligeable, la part de la Belgique dans la recette fiscale commune.

.../...

2. L'accord n'implique aucune dépense nouvelle pour la Belgique. Il n'est pas davantage susceptible de lier individuellement les Belges.

Sans doute, est-ce parce qu'il déroge à des conventions approuvées par des lois que le Gouvernement juge nécessaire de le soumettre à l'approbation des Chambres. L'article 68 de la Constitution ne formule pas expressément cette exigence mais il résulte de l'organisation constitutionnelle des pouvoirs que le Roi ne pourrait modifier seul ce qu'il n'a pu régler qu'avec le concours des Chambres. Les conventions des 25 juillet 1921 et 23 mai 1935 sont d'ailleurs entrées dans le droit interne par l'approbation dont elles ont fait l'objet : elles y ont acquis force obligatoire à l'égard des citoyens et les cours et tribunaux sont tenus de les appliquer. L'accord doit à son tour s'inscrire dans le droit interne dans la mesure où il déroge aux conventions antérieures et dans la mesure où, en raison de la suppression de la frontière douanière entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, il doit recevoir application en Belgique. Cet effet ne peut être atteint qu'à l'intervention d'une loi d'approbation.

3. L'accord soulève, en tant qu'il touche à la matière douanière, la question de sa compatibilité avec la convention douanière conclue le 5 septembre 1944 entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, approuvée par la loi du 22 novembre 1947.

.../...

Les dispositions préliminaires du tarif des droits d'entrée annexé à la convention disent au § 13 :

"Sur la proposition du Conseil administratif des douanes, les Ministres compétents accordent, sous les conditions qu'ils déterminent, l'exemption totale ou partielle des droits d'entrée pour les marchandises ci-après : ... ".

A cet égard, on note toutefois que chacune des lettres échangées entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg fait état du consentement des Pays-Bas et de la participation de ce pays aux préliminaires des mesures prises par le Grand-Duché de Luxembourg.

D'autre part, le § 13 des dispositions préliminaires du tarif des droits d'entrée n'est pas à ce point rigoureux qu'il exclue la conclusion par une des parties à la convention du 5 septembre 1944, d'autres conventions comportant des exemptions et des immunités en matière douanière, sans l'intervention formelle des autres parties. Il existe plusieurs arrangements qui confirment cette interprétation.

Het akkoord, dat de Regering voornemens is via het ontwerp aan de Kamers ter goedkeuring voor te leggen, is door briefwisseling gesloten. De eerste brief is gedagtekend 28 oktober 1955 en namens het Groothertogdom Luxemburg door de te Brussel geaccrediteerde ambassadeur ondertekend. De tweede brief is gedagtekend 12 december 1955 en namens België door de Minister van Buitenlandse Zaken ondertekend.

In deze brieven is geen spoor te vinden van enige bemoeiing vanwege de Koning, noch enig voorbehoud voor bekrachtiging, al heeft de Minister van Buitenlandse Zaken toch aangestipt, dat de Belgische Regering in voorkomend geval niet zal nalaten de voor het Groothertogdom Luxemburg gevraagde uitzonderingen toe te staan zodra het Belgische Parlement de tussen beide Regeringen gevoerde briefwisseling zal hebben goedgekeurd.

Het aldus gesloten akkoord is een akkoord in vereenvoudigde vorm.

1. Uit de namens beide Regeringen gewisselde brieven is niet op te maken, welke de juiste strekking van het akkoord is.

Volgens inlichtingen die de Raad van State bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft kunnen inwinnen, is de strekking enerzijds deze, dat België aan het Groothertogdom Luxemburg, in een gedeeltelijk door een gemeenschappelijke wetgeving beheerste materie, waarvoor gemeenschappelijke fiscale inkomsten tussen beide landen bestaan, verzekert dat het ermede instemt,

.../...

dat een Luxemburgse wet aan de leden van het Hoog Gezagsorgaan van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal, aan de rechters, de advocaten-generaal en de griffier van het gerechtshof der Gemeenschap en aan zendingen van aan de Gemeenschap niet deelnemende maar daarbij vertegenwoordigde Staten fiscale vrijstellingen en immuniteiten verleent, die uitsluitend op Luxemburgs grondgebied geldig zijn. Anderzijds strekt het akkoord om België te verbinden, aan Belgische heffingskantoren zodanige instructies te geven, dat in het Groothertogdom ingevoerde of door bemiddeling van deze kantoren uitgevoerde goederen vrije doorvoer genieten, zonder enige heffing van rechten en taksen waarvan de Luxemburgse wet vrijstelling verleent.

Het Groothertogdom Luxemburg en België zijn immers door een Economische Unie verbonden krachtens overeenkomsten die te Brussel op 25 juli 1921 en 23 mei 1935 zijn gesloten en waarvan de eerste door de wet van 5 maart 1922, de tweeden door die van 26 juli 1935 zijn goedgekeurd.

Luidens deze overeenkomsten zijn de wetten en reglementen inzake douane, accijnzen, contingenten en vergunningen in beginsel gemeenschappelijk en worden zij door België uitgevaardigd na een adviesprocedure. Ook de daaraan verbonden fiscale inkomsten zijn in beginsel gemeenschappelijk en worden onder beide partners van de Unie verdeeld.

Het akkoord wijkt dus van deze overeenkomsten af ; het is ook van die aard dat het het Belgische aandeel in de gemeenschappelijk fiscale inkomsten, zij het in een onbeduidende mate, kan verminderen.

.../...

2. Het akkoord brengt geen nieuwe uitgaven voor België mede. Het is evenmin van zodanige aard, dat het de Belgen persoonlijk kan binden.

Wellicht heeft de Regering een goedkeuring door de Kamers nodig geacht omdat het afwijkt van overeenkomsten die door wetten zijn goedgekeurd. Artikel 68 van de Grondwet stelt deze eis niet uitdrukkelijk, maar het grondwettelijk bestel der machten is zo, dat de Koning alléén geen verandering kan aanbrengen in datgene waarvoor hij de medewerking van de Kamers nodig heeft gehad. De overeenkomsten van 25 juli 1921 en 23 mei 1935 zijn trouwens dank zij hun goedkeuring in het interne recht getreden : zij hebben er bindende kracht gekregen ten aanzien van de Staatsburgers; gerechtshoven en rechtbanken moeten ze toepassen. Het akkoord zal op zijn beurt in het interne recht worden opgenomen in de mate waarin het van de vroegere overeenkomsten afwijkt of in de mate waarin het, wegens de afschaffing van de douanegrens tussen België en het Groothertogdom Luxemburg, toepassing in België moet krijgen. Dit resultaat nu kan alleen door een goedkeuringswet worden bereikt.

3. Voor zover het akkoord douanezaken betreft, rijst de vraag of het overeen te brengen is met de door de wet van 22 november 1947 goedgekeurde douaneovereenkomst van 5 september 1944 tussen België, Luxemburg en Nederland.

De inleidende bepalingen van het bij de overeenkomst gevoegde tarief van invoerrechten stellen in paragraaf 13 :

.../...

"De bevoegde Ministers verlenen op voorstel van de administratieve raad voor de douaneregelingen, onder de nodige door hen te stellen voorwaarden, gehele of gedeeltelijke vrijstelling van invoerrecht voor: ...".

In dit verband moge echter worden opgemerkt, dat elke tussen België en het Groothertogdom Luxemburg gevoerde briefwisseling gewag maakt van Nederlands instemming en deelneming aan de voorbereiding van de door het Groothertogdom genomen maatregelen.

Voorts is paragraaf 13 van de inleidende bepalingen van het tarief van invoerrechten niet zo streng, dat een van de partijen bij de overeenkomst van 5 september 1944 geen overeenkomsten die douane-vrijstellingen en immuniteiten bevatten, zou mogen sluiten zonder formele bemoeiing van de overige partijen. Tal van bestaande schikkingen bevestigen deze interpretatie.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat,	président
De Heren :		raadsheer van State,	voorzitter
	G. HOLOYE,	conseillers d'Etat,	
	G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State,	
	A. BERNARD,	assesseurs de la section de législation,	
	Ch. VAN REEPINGHEN,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
Madame :	J. DE KOSTER,	greffier adjoint,	greffier.
Mevrouw :		adjunct-griffier,	griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. F. LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M. W. LAHAYE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. LAHAYE, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) J. DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) F. LEPAGE.