7 JUIL 61

KONINKRIJK BELGIE. Coordinatie (2) ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 1e juli 1961 door de Minister van Economische Zaken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot bekrachtiging van vijf koninklijke besluiten, genomen krachtens de wet van 30 juni 1931 betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1934", heeft de 7e juli 1961 het volgend advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie, le 1er juillet 1961, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant ratification de cinq arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 30 juin 1931, relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, modifiée par celle du 30 juillet 1934", a donné le 7 juillet 1961 l'avis suivant :

De bedoeling van het voorontwerp van wet is ter bekrachtiging aan de Kamers voor te leggen, het koninklijk besluit van 27 december 1960 tot instelling van een bijzonder recht op de invoer van sommige landbouw- en voedingsproducten en de koninklijke besluiten van 18 januari 1961, 20 januari 1961, 30 januari 1961 en 9 maart 1961 welke dit besluit hebben gewijzigd en aangevuld. Wegens de spoed is over deze besluiten het advies van de Raad van State niet gevraagd. Zij steunen op de wet van 30 juni 1931, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1934, volgens welke de in-, uit- en doorvoer van goederen kan worden gereglementeerd en bijzondere rechten kunnen worden geëist voor de afgifte van door de reglementering voorgeschreven vergunningen.

Zodanige besluiten kunnen alleen in de volgende omstandigheden worden genomen :

1° wanneer in buitengewone en abnormale omstandigheden 's lands levensbelangen gevaar lopen ;

2° om het naleven van internationale overeenkomsten te verzekeren ;

3° wanneer, ten gevolge van door de vreemde openbare besturen getroffen maatregelen, het normaal verloop der mededinging op de Belgische markt er werkelijk onder lijdt.

.../...

Om te doen uitkomen dat zij aan alle eisen inzake geldigheid voldoen, hadden al deze besluiten in de aanhef moeten aangeven welke van de drie omstandigheden de ingevoerde reglementering wettigden.

Alleen het besluit van 27 december 1960 heeft aan dit vereiste voldaan. Hoewel het misschien voor de hand ligt dat dezelfde omstandigheden ook tot de andere besluiten aanleiding hebben gegeven, hadden zij desniettemin op de aangegeven wijze hiervan moeten getuigen daar de Regering op deze wijze het bewijs moet leveren dat de nodige omstandigheden voorhanden zijn om een gebied te betreden dat normaal aan de wetgever is voorbehouden.

\+

\+ \+

Zoals reeds gezegd bepaalt het koninklijk besluit van 27 december 1960 het maximumbedrag van de rechten die kunnen worden geheven. Op grond van dit besluit verkrijgen de gezamenlijk optredende Ministers van Economische Zaken en van Landbouw de macht om door besluiten, welke niet ter bekrachtiging aan de kamers moeten worden voorgelegd, het bedrag vast te stellen dat in werkelijkheid zal worden geheven.

Voorts maken deze besluiten een einde aan de geldigheid van de vergunningen die zijn afgegeven en nog niet gebruikt op het ogenblik dat het bedrag der bijzondere rechten wordt verhoogd.

.../...

In dit geval kunnen deze vergunningen, op aanvraag van de betrokkenen, door nieuwe vergunningen worden vervangen, waarvoor de betaling van het bijzondere recht overeenkomstig het nieuwe bedrag wordt geëist.

Volgens de verklaringen van de bevoegde ambtenaar is de teruggave van de geheven rechten in geval van wederuitvoer van ingevoerde producten of van uitvoer van producten verkregen door middel van ingevoerde producten verplicht. De woorden "kunnen worden terugbetaald" in artikel 9 kunnen dus verwarring stichten.

Volgens de verklaringen van dezelfde ambtenaar wil men alleen onderlijnen dat de terugbetaling slechts geschiedt voor zover daarom wordt verzocht en daarenboven voldoende wordt bewezen dat, naargelang het geval, het gaat om de wederuitvoer van de ingevoerde producten of om de uitvoer van producten welke met behulp van ingevoerde goederen werden bekomen.

\+

\+ \+

Zoals in het advies nr L.7301/2 in verband met een soortgelijk voorontwerp van wet er reeds werd op gewezen, doet het instellen van bijzondere rechten die bij de afgifte van invoervergunningen voor bepaalde landbouw- en voedingsproducten worden geheven een probleem rijzen in verband met de interpretatie van het verdrag van Rome van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, goedgekeurd bij de wet van 2 december 1957.

.../...

Luidens artikel 12 van dat verdrag "onthouden de Lid-Staten zich ervan onderling nieuwe in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking in te voeren en de rechten en heffingen te verhogen welke zij in hun onderlinge handelsbetrekkingen toepassen".

Maar krachtens artikel 38.2 van het verdrag zijn de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt op de landbouwproducten alleen van toepassing onder voorbehoud van de afwijkingsbepalingen van titel II (artikelen 39 tot 46) betreffende de landbouw.

Naast bepalingen die uitdrukkelijk melding maken van afwijkingsmaatregelen welke in bepaalde omstandigheden toepassing kunnen vinden, bevat de titel betreffende de landbouw ook een opgave van de doeleinden waarmede "rekening zal worden gehouden bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen". Onder meer moet rekening worden gehouden met : "b. de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen" (artikel 39.2,b).

Volgens de opvatting van de Regering hebben de door haar ingestelde rechten op vergunningen geen ander doel dan rekening te houden met "de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen".

.../...

De Regering had haar doel kunnen bereiken door, overeenkomstig artikel 44 van het verdrag, minimumprijzen in te voeren. Krachtens dit artikel kan elke Lid-Staat voor bepaalde landbouw- en voedingsproducten, op niet-discriminerende wijze en ter vervanging van de contingenten, minimumprijzen toepassen. Volgens de gemachtigde ambtenaar waren de in het ter bekrachtiging voorgelegde besluit bedoelde producten gecontingenteerd of voor uitvoer verboden.

De gevolgde werkwijze is niet uitdrukkelijk door het verdrag in het vooruitzicht gesteld. Ze is echter minder star dan het stelsel van de minimumprijzen en maakt het mogelijk de afstand tussen binnen- en buitenlandse prijzen, waaruit anders ongewettigde winsten kunnen ontstaan, voor zover als nodig wordt geacht, te overbruggen.

\+

\+ \+

Bij de tekst van het voorontwerp van wet zelf zijn de volgende opmerkingen te maken :

In de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting komt tweemaal het woord "trafiekverduisteringen" voor. Dit begrip dat in de Franse versie door de uitdrukking "détournements de trafic" wordt weergegeven, zal worden verduidelijkt wanneer in plaats van het aangehaalde woord, de uitdrukking "het zich verleggen van het handelsverkeer" wordt gebezigd, welke meer gebruikelijk is en onder meer in artikel 115 van het Europese Economische Gemeenschap-verdrag voorkomt.

.../...

Het zou aanbeveling verdienen de Nederlandse tekst van het begroetingsformulier aan te passen aan die, welke door de wet van 31 mei 1961 wordt voorgeschreven voor de bekrachtiging en de afkondiging van wetten.

Het koninklijk besluit van 27 december 1960 dat aan de wetgever ter bekrachtiging wordt voorgelegd, heeft onder meer de koninklijke besluiten van 24 februari 1960 en van 29 april 1960 opgeheven.

In artikel 9 van het koninklijk besluit van 27 december 1960 komt een bepaling voor die overeenstemt met het bepaalde respectievelijk in de artikelen 5 en 3 van de voormelde opgeheven besluiten, en waarbij in sommige gevallen een recht wordt verleend op gehele of gedeeltelijke terugbetaling van gekweten rechten.

Het is echter denkbaar dat terugbetalingen, die krachtens voormelde artikelen 5 en 3 verschuldigd zijn, nog niet zouden gedaan zijn op het ogenblik dat deze artikelen worden opgeheven. Om te voorkomen dat deze opheffing de hiervoor bedoelde terugbetalingen zou verhinderen, is het aangewezen de wettelijke bekrachtiging te onthouden aan de opheffing in zover ze slaat op de voormelde artikelen 5 en 3. Dit verklaart waarom naar luid van artikel 1, eerste lid, van het voorontwerp, waarvan de redactie is ingegeven door de tekst welke de Raad van State in zijn advies nr L.7175/2 in verband met een analoog voorontwerp van wet heeft voorgesteld, "het koninklijk

.../...

besluit van 27 december 1960 wordt bekrachtigd, behalve voor zover het opheffing inhoudt van artikel 5 van het koninklijk besluit van 24 februari 1961 tot instelling van een bijzonder recht op de invoer van sommige landbouw- en voedingsproducten en van artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 april 1960 tot instelling van een bijzonder recht op de invoer van sommige landbouw- en voedingsproducten".

Het verdient aanbeveling het tweede lid van de artikelen 1 en 2 van het voorontwerp, overeenkomstig de gebruikelijke redactie, onderscheidenlijk te stellen als volgt :

"De bekrachtiging heeft uitwerking met ingang van de dag waarop dit besluit in werking is getreden.

Deze bekrachtiging heeft uitwerking op de dag waarop deze besluiten in werking zijn getreden".

L'avant-projet de loi a pour objet de soumettre à la ratification des Chambres l'arrêté royal du 27 décembre 1960 établissant un droit spécial à l'importation de certains produits agricoles et alimentaires, ainsi que les arrêtés royaux des 18 janvier 1961, 20 janvier 1961, 30 janvier 1961 et 9 mars 1961 qui l'ont modifié et complété. Vu l'urgence, ces arrêtés n'ont pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Ils se fondent sur la loi du 30 juin 1931, modifiée par la loi du 30 juillet 1934, qui permet de réglementer l'importation, l'exportation et le transit des marchandises et d'établir des droits spéciaux à l'occasion de la délivrance des licences prescrites par la réglementation.

Pareils arrêtés ne peuvent être pris que dans trois circonstances:

1° lorsque, dans des circonstances extraordinaires et anormales, les intérêts vitaux du pays sont en péril;

2° pour assurer l'exécution des arrangements internationaux;

3° lorsque, à la suite de mesures prises à l'étranger par les pouvoirs publics, l'action normale de la concurrence sur le marché belge est essentiellement viciée.

.../...

Afin de manifester toutes les conditions de leur régularité, ces arrêtés eussent dû indiquer dans leur préambule celles des trois circonstances qui justifiaient l'adoption de la réglementation.

Seul l'arrêté du 27 décembre 1960 satisfait à cette condition. Bien que les autres arrêtés aient vraisemblablement été inspirés par les mêmes circonstances, ils eussent cependant dû en témoigner de la manière prescrite, le Gouvernement étant tenu de prouver de la sorte que les circonstances requises se trouvent réunies pour agir dans un domaine réservé normalement au législateur.

\+

\+ +

Ainsi qu'il a été dit, l'arrêté royal du 27 décembre 1960 fixe le montant maximum des droits qui pourront être perçus. Il confie aux Ministres des Affaires économiques et de l'Agriculture, agissant conjointement, et par des arrêtés qui ne devront pas être soumis à la ratification des Chambres, le pouvoir de fixer le montant qui sera réellement perçu.

Au surplus, ces arrêtés mettent fin à la validité des licences qui ont été émises et qui n'ont pas encore été utilisées au moment du relèvement du taux des droits spéciaux.

Dans ce cas, ces licences peuvent, à la demande des intéressés, être remplacées par des licences nouvelles moyennant paiement du droit spécial au taux nouveau.

.../...

Il résulte des déclarations du fonctionnaire compétent que, en cas de réexportation de produits importés ou d'exportation de produits obtenus à l'aide de produits importés, la restitution des droits perçus est obligatoire. Les mots "peuvent être restitués", employés par l'article 9, sont donc de nature à induire en erreur.

Selon les précisions fournies par le même fonctionnaire, on entend uniquement souligner que la restitution n'a lieu que pour autant qu'elle soit sollicitée et qu'il soit, au surplus, établi à suffisance qu'il s'agit, suivant le cas, de la réexportation de produits importés ou de l'exportation de produits obtenus à l'aide de produits importés.

\+

\+ \+

Ainsi qu'il a été observé dans l'avis L. 7301/2 relatif à un avant-projet de loi similaire, l'établissement de droits spéciaux à l'occasion de la délivrance de licences d'importation de certains produits agricoles et alimentaires soulève un problème d'interprétation du Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, approuvé par la loi du 2 décembre 1957.

Aux termes de l'article 12 de ce Traité, "Les Etats membres s'abstiennent d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent, et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles".

.../...

Mais en vertu de l'article 38.2 du Traité, les règles prévues pour l'établissement du marché commun ne sont applicables aux produits agricoles que sous réserve des dispositions dérogatoires énoncées au titre II (articles 39 à 46) relatif à l'agriculture.

A côté de dispositions indiquant explicitement certaines mesures dérogatoires susceptibles d'être appliquées dans certaines circonstances, le titre relatif à l'agriculture indique des objectifs dont "il sera tenu compte dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer". Il faut notamment tenir compte : "b. de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns" (article 39. 2, b).

Dans la conception du Gouvernement, les droits de licences qu'il établit n'ont d'autre but que de tenir compte de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns.

Le but que le Gouvernement a en vue aurait pu être atteint par l'institution de prix minima conformément à l'article 44 du Traité. Cet article permet, en effet, à chaque Etat membre d'appliquer pour certains produits agricoles et produits alimentaires, d'une façon non discriminatoire et en remplacement des contingents, des prix minima. Or, les produits visés par l'arrêté soumis à ratification étaient, selon le fonctionnaire délégué, placés sous le régime des contingents ou interdits à l'exportation.

.../...

Le procédé dont il a été fait usage n'est pas expressément prévu par le Traité. Il est toutefois moins rigoureux que le système des prix minima et permet de résorber dans la mesure jugée nécessaire, les écarts entre les prix intérieurs et les prix extérieurs qui, sinon, pourraient donner ouverture à des profits injustifiés.

\+

\+ +

Le texte même de l'avant-projet de loi appelle les observations suivantes :

Dans la version néerlandaise de l'exposé des motifs figure à deux reprises le mot "trafiekverduisteringen". Cette notion, qui est rendue dans la version française par l'expression "détournements de trafic" gagnerait à être remplacée par l'expression plus courante "het zich verleggen van het handelsverkeer", qui est notamment employée dans l'article 115 du Traité instituant la Communauté économique européenne.

Il est recommandé d'adopter comme formule de salutation pour la version néerlandaise, celle que la loi du 31 mai 1961 prescrit d'utiliser à l'occasion de la sanction et de la promulgation des lois.

L'arrêté royal du 27 décembre 1960 que le projet a pour objet de soumettre à la ratification des Chambres législatives, a notamment abrogé les arrêtés royaux du 24 février 1960 et du 29 avril 1960.

.../...

L'article 9 de l'arrêté royal du 27 décembre 1960 porte une disposition qui correspond aux dispositions respectives des articles 5 et 3 desdits arrêtés abrogés et qui prévoit, dans certains cas, la restitution totale ou partielle des droits perçus.

Il peut se concevoir toutefois que les restitutions à opérer en vertu des articles 5 et 3 précités n'aient pas encore eu lieu au moment de l'abrogation de ces articles. Afin d'éviter que cette abrogation fasse obstacle aux restitutions ainsi visées, il s'indique de ne pas la ratifier dans la mesure où elle concerne les articles 5 et 3. Ceci explique pourquoi l'article 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet, dont la rédaction s'inspire du texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis n° L. 7175/2 relatif à un avant-projet de loi similaire, porte que : "l'arrêté royal du 27 décembre 1960 est ratifié, sauf en tant qu'il porte abrogation de l'article 5 de l'arrêté royal du 24 février 1961 établissant un droit spécial à l'importation de certains produits agricoles et alimentaires et de l'article 3 de l'arrêté royal du 29 avril 1960 établissant un droit spécial à l'importation de certains produits agricoles et alimentaires".

L'alinéa 2 des articles 1er et 2 de l'avant-projet gagnerait à être rédigé selon la formule habituelle :

.../...

"Cette ratification a effet à partir du jour de l'entrée en vigueur de cet arrêté royal" et "Cette ratification a effet à partir du jour de l'entrée en vigueur de ces arrêtés royaux".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de	
de Heren : Messieurs :	F. LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter, président,
	H. BUCH,	raadsheren van State,	
	G. VAN BUNNEN,	conseillers d'Etat,	
	F. VAN GOETHEM,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. VAN HECKE,	assesseurs de la section de législation,	
Mevrouw : Madame :	J. DE KOSTER,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J. DE KOSTER.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.