Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - - WETGEVING
L.
18. DEC 1964
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. 1 Coordination

4/e

MTL.

L.9074/1.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 27 octobre 1964, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation et réglant l'exécution de la convention entre la Belgique et la France tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus, du protocole final et des lettres annexés, signés à Bruxelles, le 10 mars 1964", a donné le 23 novembre 1964 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 27e oktober 1964 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring en regeling van de uitvoering van de overeenkomst tussen België en Frankrijk tot voorkoming van dubbele belasting en tot regeling van wederzijdse administratieve en juridische bijstand inzake inkomstenbelastingen, van het slotprotocol en van de bijgevoegde brieven, ondertekend op 10 maart 1964, te Brussel", heeft de 23e november 1964 het volgend advies gegeven :

C.E.
Sortie
18 MARS 1965
18/XII/64

L'article 2-5 de la convention du 10 mars 1964 que le Gouvernement se propose de soumettre à l'assentiment des Chambres stipule : "... les ajustements nécessaires feront l'objet d'accords complémentaires à réaliser dans l'esprit de la convention par voie d'échange de notes diplomatiques".

Les Parties contractantes entendent ainsi se permettre d'apporter à la convention certaines adaptations qu'elles jugeront nécessaires sans devoir recourir aux formes solennelles de conventions additionnelles, en même temps qu'elles délimitent les cas où elles auront recours à ce procédé simplifié.

Dans l'exposé des motifs qui accompagne le projet, le Gouvernement déclare que les adaptations à apporter à la convention du 10 mars 1964 par la voie d'accords complémentaires pourront être effectuées en vertu de l'article 2-5 précité "sans qu'il soit nécessaire de solliciter l'assentiment des Chambres législatives".

Ainsi présentée, cette affirmation n'est pas entièrement exacte. Les stipulations de l'article 2-5 de la convention du 10 mars 1964 ne sont pas telles, que l'assentiment qui serait donné à cette convention impliquerait nécessairement assentiment anticipé aux accords complémentaires. L'article 2-5 précité ne peut donc être interprété comme dispensant le Gouvernement de soumettre à l'assentiment des Chambres les accords complémentaires dont question dans cet article et auxquels il entendrait faire produire leurs effets.

.../...

Mais il est loisible au Gouvernement, lorsqu'il soumet une convention internationale à l'assentiment des Chambres, de leur signaler qu'il interprétera cet assentiment comme valant également approbation à l'avance des accords complémentaires prévus par cette convention; dans ce cas, sauf manifestation expresse de volonté contraire, c'est sous le bénéfice de cette interprétation que les Chambres approuvent la convention .

Le recours au procédé de l'approbation anticipée n'est toutefois régulier que si les Chambres n'entendent pas ainsi permettre au Gouvernement de convenir, sans leur assentiment ultérieur, des stipulations qui pourraient grever l'Etat, lier individuellement des Belges ou déroger à la législation nationale, dans une mesure non prévue par la convention même et qui ne constitueraient pas l'exécution ou l'interprétation normales de celle-ci.

Il va de soi que l'abstention ultérieure du Gouvernement de provoquer l'assentiment des Chambres à des accords de l'espèce ne sera régulière que si ces accords demeurent dans les limites ainsi établies.

La généralité des termes de l'article 2-5 de la convention du 10 mars 1964 ne permet pas au Conseil d'Etat de déterminer quel usage le Gouvernement entendra faire de cette stipulation, ni dès lors de se prononcer sur la compatibilité du procédé de l'assentiment anticipé avec le prescrit de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution.

.../...

Afin de mieux éclairer les Chambres législatives, il importerait que l'exposé des motifs fût plus explicite sur ce point.

Article 3.

L'expression "complémentairement à l'article 19, A, paragraphe 1er, alinéa 1er, de la dite convention", figurant en tête de l'article 3, n'a pas pour objet de compléter la convention elle-même, ce qui ne pourrait se faire par un acte unilatéral, mais de modifier la législation interne.

Il y a lieu toutefois de se demander si cette modification de la législation interne est conciliable avec la disposition précitée de l'article 19A.

Artikel 2-5 van de overeenkomst van 10 maart 1964, waarvoor de Regering de instemming van de Kamers wenst te verkrijgen, bepaalt : "... zullen de nodige aanpassingen het voorwerp zijn van aanvullende akkoorden die door wisseling van diplomatieke nota's in de geest van de overeenkomst zullen worden getroffen".

De overeenkomstsluitende partijen willen zodoende de mogelijkheid open laten om in de overeenkomst de aanpassingen welke zij nodig mochten oordelen, aan te brengen zonder al de plechtige formaliteiten voor additionele overeenkomsten te moeten vervullen, maar beperken tevens de gevallen waarin zij dat vereenvoudigd procédé zullen toepassen.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp, verklaart de Regering, dat de overeenkomst van 10 maart 1964 door middel van aanvullende akkoorden zal kunnen worden aangepast op grond van het reeds genoemde artikel 2-5 "zonder dat het nodig is de goedkeuring van de Wetgevende Kamers te vragen".

Zo geformuleerd, is die bewering niet helemaal juist. De bepalingen van artikel 2-5 van de overeenkomst van 10 maart 1964 zijn niet zo dat de instemming met deze overeenkomst noodzakelijk zou inhouden dat van tevoren wordt ingestemd met de aanvullende akkoorden. Genoemd artikel 2-5 mag dus niet zo worden uitgelegd, dat het de Regering ervan ontslaat de instemming van de Kamers te vragen voor de daar bedoelde akkoorden waaraan zij volle uitwerking zou willen verlenen.

.../...

Het staat de Regering echter vrij de Kamers, als zij hun instemming vraagt voor een internationale overeenkomst, erop te wijzen dat zij die instemming zal uitleggen als een **reeds van** tevoren gegeven goedkeuring van de in die overeenkomst bedoelde aanvullende akkoorden ; in dat geval, en behoudens uitdrukkelijke hiermee strijdige wilsuiting, keuren de Kamers de overeenkomst goed onder voorbehoud van die uitlegging.

Het van tevoren goedkeuren is echter alleen regelmatig als de Kamers de Regering daarmede niet toestaan, zonder hun latere instemming overeen te komen nopens bepalingen die in een door de overeenkomst niet bepaalde mate de Staat kunnen bezwaren, de Belgen individueel kunnen binden of van de nationale wetgeving kunnen afwijken, en die geen normale uitvoering of uitlegging van die overeenkomst zouden zijn.

Het spreekt vanzelf dat latere onthouding vanwege de Regering om voor zulke akkoorden de instemming van de Kamers te vragen, alleen regelmatig kan zijn als die akkoorden binnen de aldus bepaalde grenzen blijven.

De bewoordingen van artikel 2-5 van de overeenkomst van 10 maart 1964 zijn zo algemeen, dat de Raad van State niet kan gissen welk gebruik de Regering van die bepaling zal maken, en dus evenmin kan zeggen of het van tevoren instemmen met een akkoord overeen te brengen is met het voorschrift van artikel 68, tweede lid, van de Grondwet.

.../...

Opdat de Wetgevende Kamers beter worden voorgelicht, moet de memorie van toelichting zich op dat punt duidelijker uitspreken.

Artikel 3.

De woorden "Ter aanvulling van artikel 19, A, paragraaf 1, lid 1, van de voormelde overeenkomst", vooraan in artikel 3, bedoelen niet de overeenkomst zelf aan te vullen. Dat ware ook niet mogelijk met een eenzijdige handeling ; de bedoeling is alleen de interne wetgeving te wijzigen.

Toch is het nog de vraag of die wijziging van de interne wetgeving overeen te brengen is met genoemde bepaling van artikel 19A.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs :	J.SUETENS,	premier président,
de Heren :		eerste voorzitter,
	G.HOLOYE,	conseillers d'Etat,
	J.MASQUELIN,	staatsraden,
	P.DE VISSCHER,	assesseurs de la section de législation,
	J.DE MEYER,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
	G.DE LEUZE,	greffier adjoint, — adjunct-griffier, — greffier. — griffier.

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

Le rapport a été présenté par M.H.ROUSSEAU, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.H.ROUSSEAU, substituut.

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

(s.) G.DE LEUZE. — (s.) J.SUETENS.