

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 11 avril 1991, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation du Huitième Protocole à la Convention de La Haye du 18 février 1950 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, signé à Bruxelles le 16 février 1990", a donné le 13 mai 1991 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 11 april 1991 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Achtste Protocol bij het Verdrag van's Gravenhage van 18 februari 1950 tussen het Koninkrijk België, het Groot-hertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden tot unificatie van accijnzen en van het waarborgrecht, ondertekend te Brussel op 16 februari 1990", heeft op 13 mei 1991, het volgend advies gegeven :

Le projet de loi tend à l'approbation du "huitième Protocole à la Convention de La Haye du 18 février 1950 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 16 février 1990.

A. L'article 9bis, § 3, nouveau que le huitième 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 paragraphes 1er 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.

Cependant, en attribuant le pouvoir de prendre une décision, d'un commun accord, aux Ministres compétents des Pays-Bas, du Grand-Duché de Luxembourg et de Belgique, la disposition habilite indirectement ceux-ci à prendre, chacun en ce qui le concerne, les mesures propres à l'ordre interne de chacun des Etats.

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 huitième 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, 3E, 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,

(1)Voir notamment l'avis L. 11.491/2 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, nE 48/1, page 4).

J. MASQUELIN. Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, nE 353. Bruxelles, Bruylant, 1980.

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 paragraphe 1er fait l'objet d'un projet de loi de confirmation dont les Chambres sont saisies au début de l'année suivante".

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. Il appartient au législateur d'apprécier s'il y a lieu de ratifier le Protocole faisant l'objet du présent projet de loi, dont la conformité au droit européen est mise en doute par la Commission des Communautés européennes, alors que, suivant les informations données au Conseil d'Etat, un neuvième Protocole est en cours de négociation en vue d'assurer cette conformité.

.../...

Het ontwerp van wet strekt tot goedkeuring van het op 16 februari 1990 te Brussel opgemaakte "achtste Protocol bij het Verdrag van 's Gravenhage van 18 februari 1950 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 achtste 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 paragrafen 1 en 2 bedoelde accijnzen verlenen".

De bepaling vertoont gelijkenis met verscheidene bepalingen die reeds vervat zijn in de verdragen die onder 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 dus een internationaal karakter heeft. Door evenwel aan de bevoegde Ministers van Nederland, het Groothertogdom Luxemburg en België de bevoegdheid te verlenen om in onderlinge overeenstemming een beslissing te nemen, machtigt de bepaling hen onrechtstreeks om, ieder wat hem betreft, maatregelen te nemen die specifiek zijn voor de interne rechtsorde van elk van die Staten.

.../...

Hoewel zodanige bepalingen herhaaldelijk zijn opgenomen in verdragen onder de Beneluxstaten, dient te worden opgemerkt dat de overeenstemming ervan met de Grondwet aanleiding geeft tot kritiek (2).

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 achtste 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, 3E, van de algemene wet inzake douane en accijnzen aan de Koning bevoegdheid om, inzake douane en

(2) 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.

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 ter zake, 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. Het is de taak van de wetgever te oordelen of het Protocol dat in dit wetsontwerp is opgenomen en waarvan de overeenstemming met het Europese recht door de Commissie van de Europese Gemeenschappen in twijfel wordt getrokken, moet

.../...

worden geratificeerd, terwijl, volgens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen, onderhandelingen aan de gang zijn over een negende Protocol om in die overeenstemming te voorzien.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. DE GAVRE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

P. GOTHOT,

Madame : R. DERROY,
Mevrouw :

greffier,
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. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. I. KOVALOVSKY, référendaire adjoint.

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. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatie-bureau werd opgesteld en toegelicht door de H. I. KOVALOVSKY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DERROY.

J.-J. STRYCKMANS.