

MTL.

Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
- 6 - 11 1957
Transmis à M. <i>coordination (1)</i>
Overgemaakt aan de H.

L. 5509/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 26 novembre 1956, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant ratification d'un arrêté royal relatif au tarif des droits d'entrée", a donné le 23 janvier 1957 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 26e november 1956 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot bekrachtiging van een koninklijk besluit betreffende het tarief van invoerrechten", heeft de 23e januari 1957 het volgend advies gegeven :

Le projet de loi a pour but de soumettre à la ratification législative l'arrêté royal du 4 août 1956 relatif au tarif des droits d'entrée. Cet arrêté royal a été pris en vertu de l'article 2, b, de la loi du 5 septembre 1947 approuvant la convention douanière entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Comme on le sait, l'article 1er de cette convention oblige les trois pays à appliquer, à l'entrée des marchandises, des droits de douane identiques suivant le tarif annexé à la convention.

Un conseil administratif des douanes a pour mission de proposer les mesures propres à assurer l'unification des dispositions législatives et réglementaires régissant la perception des droits d'entrée (article 3), mesures qui sont arrêtées par les ministres compétents siégeant, d'une part, pour l'Union économique belgo-luxembourgeoise, et, d'autre part, pour les Pays-Bas. Ces mesures doivent ensuite être soumises par eux à l'approbation "des instances gouvernementales ou législatives compétentes" (article 7).

Il en découle que les modifications au tarif des droits d'entrée doivent sauvegarder l'identité des droits applicables dans les trois pays et que, pour y parvenir, un accord préalable entre les ministres des Etats parties à la convention est nécessaire.

Les travaux préparatoires de la loi du 5 septembre 1947 précisent d'ailleurs que l'habilitation donnée au Roi de modifier le tarif des droits d'entrée ne vaut que dans la mesure où les dispositions qu'il compte prendre auront fait l'objet de cet accord préalable (rapport de la commission, Doc. parl. Chambre, session 1946-1947, n° 351 bis).

L'exposé des motifs du projet déclare que la suspension du droit d'entrée réalisée par l'arrêté royal du 4 août 1956 a été décidée par l'"organisme compétent" du Conseil spécial de ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, cet "organisme compétent" est, dans le cas de l'arrêté royal du 4 août 1956, la commission de coordination du Conseil de ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et la décision a été prise au cours de réunions tenues les 14 et 15 juin 1956.

A cet égard, le chapitre III du titre II et l'article 72 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui définissent la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil spécial de ministres ainsi que sa compétence en matière de droits de douane, ne prévoient d'autre organisme compétent que le Conseil lui-même, formé par les représentants des Etats membres, chaque Etat devant y déléguer un membre de son gouvernement (article 27, alinéa 1er).

Le traité ne prévoit pas que les membres du Conseil spécial de ministres puissent déléguer tout ou partie de leurs pouvoirs, sauf pour le vote, où chaque ministre du Conseil peut recevoir délégation d'un seul des autres membres de celui-ci (article 28, alinéa 7).

.../...

Une délégation de pouvoir à cet effet semble d'autant moins possible que, selon l'article 38 du traité, les décisions du Conseil de ministres peuvent faire l'objet, devant la Cour de justice, d'un recours en annulation, pour violation des formes substantielles ou pour incompétence.

Le traité eut logiquement prévu le même recours contre les décisions obligatoires qui seraient prises par des organes composés de délégués des ministres, si les Etats, parties au traité, avaient envisagé que les pouvoirs des ministres, membres du Conseil de ministres, eussent pu être délégués.

La commission de coordination qui, au demeurant, ne serait composée que de fonctionnaires désignés par les ministres membres du Conseil, ne peut, dès lors, être considérée comme un organisme compétent du Conseil spécial de ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier pour prendre des décisions qui s'imposeraient d'autorité aux Etats membres de la Communauté.

Si la décision de la commission de coordination du Conseil de ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ne peut être génératrice d'une obligation qui puiserait sa force obligatoire dans le traité, il ne s'ensuit cependant pas qu'elle ne puisse constituer le préliminaire valable de la modification du tarif des droits d'entrée au regard de l'article 2, b, de la loi du 5 septembre 1947 approuvant la convention douanière entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, dès le moment où cette décision implique nécessairement l'accord entre eux des délégués dûment habilités des trois pays intéressés et que cet accord est confirmé par les ministres compétents de ces trois pays.

.../...

Le Conseil d'Etat, qui n'a pas eu connaissance des éléments de la procédure suivie, n'a pu en vérifier la régularité.

+

+

+

Par son article 1er, l'arrêté royal du 4 août 1956 suspend, à l'égard des fontes hématites, le droit d'entrée qui résulte du tarif annexé à la convention douanière belgo-luxembourgeoise-néerlandaise et, par son article 2, il suspend, à l'égard des mêmes produits, le droit d'entrée spécial institué par l'arrêté royal du 24 avril 1953.

Ce dernier arrêté exécute l'engagement contenu dans la convention relative aux dispositions transitoires annexée au traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, dont le paragraphe 15 oblige les pays du Bénélux à soumettre les importations effectuées au-delà de certains contingents, "à des droits égaux au droit le moins élevé appliqué dans les autres Etats membres, dans le cadre de la Nomenclature de Bruxelles de 1950".

L'arrêté royal du 24 avril 1953 a été fréquemment modifié conformément à des décisions du Conseil spécial de ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier prises en vertu de l'article 72 du traité.

.../...

Cependant, ni le paragraphe 15 de la convention relative aux dispositions transitoires, ni l'article 72 du traité ne donnent pouvoir au Roi à l'effet de modifier les droits d'entrée. La seule habilitation légale qui puisse justifier l'arrêté royal du 24 avril 1953 et les arrêtés royaux qui l'ont modifié, réside dans l'article 2, c, de la loi du 5 septembre 1947. Cette dernière disposition exige que les arrêtés royaux qu'elle permet de prendre soient soumis à la ratification législative.

Au moment où, par l'effet du présent projet de loi, le législateur va être appelé à ratifier un arrêté royal qui suspend les droits instaurés par l'arrêté royal du 24 avril 1953, il conviendrait que ce dernier arrêté et les arrêtés qui l'ont modifié soient également soumis à la ratification prescrite par la loi.

Het doel van het ontwerp van wet is, het koninklijk besluit van 4 augustus 1956 betreffende het tarief van invoerrechten aan de Wetgevende Kamers ter bekrachtiging voor te leggen. Dit koninklijk besluit is uitgevaardigd op grond van artikel 2, b, van de wet van 5 september 1947 tot goedkeuring van de douaneovereenkomst tussen België, Luxemburg en Nederland.

Zoals bekend is, legt artikel 1 van deze overeenkomst aan de drie landen de verplichting op, bij de invoer van goederen gelijke invoerrechten te heffen volgens het bij de overeenkomst behorende tarief.

Een administratieve raad voor de douaneregelen heeft tot taak "maatregelen voor te stellen ter verzekering van gelijkheid in de wettelijke en uitvoerende bepalingen op de heffing van invoerrechten" (artikel 3), welke maatregelen worden vastgesteld door de bevoegde ministers, die enerzijds voor de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie en anderzijds voor Nederland in de Raad zitting hebben. Deze maatregelen dienen vervolgens door hen aan de goedkeuring van de bevoegde besturende of wetgevende instantiën te worden onderworpen (artikel 7).

Hieruit volgt dat de wijzigingen die het tarief van invoerrechten mocht ondergaan, de gelijkheid der in de drie landen toepasselijke rechten mochten vrijwaren en dat daarvoor een voorafgaande overeenstemming tussen de ministers der Staten die bij de overeenkomst partij zijn, noodzakelijk is.

In de loop van de parlementaire voorbereiding van de wet van 5 september 1947 is overigens gezegd, dat de aan de Koning verleende bevoegdheid tot het wijzigen van het tarief van invoerrechten alleen geldt voor zover deze voorafgaande overeenstemming over de door hem overwogen maatregelen is bereikt (Verslag van de Commissie, Parl. doc. Kamer, zitting 1946-1947, nr 351 bis).

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp is tot de door het koninklijk besluit van 4 augustus 1956 uitgevaardigde schorsing van invoerrecht besloten door het "bevoegd organisme" van de Bijzondere Raad van ministers van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal. Naar aan de Raad van State is medegedeeld, is dat "bevoegd organisme", ter zake van het koninklijk besluit van 4 augustus 1956, het coördinatiecomité van de Raad van ministers van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal geweest, en is de beslissing genomen in de vergaderingen van 14 en 15 juni 1956.

In dat opzicht moet worden opgemerkt dat in hoofdstuk III van titel II en in artikel 72 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal, waarin de samenstelling, inrichting en werkwijze van de Bijzondere Raad, alsmede zijn bevoegdheid inzake douanerechten worden bepaald, van geen ander "bevoegd organisme" sprake is dan van de Raad zelf, die bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende Staten, met dien verstande dat iedere Staat één lid van zijn Regering moet afvaardigen (artikel 27, eerste lid).

Het verdrag zegt niet, dat de leden van de Bijzondere Raad van ministers hun bevoegdheid geheel of ten dele kunnen overdragen, behalve voor het stemmen waartoe ieder lid van de Raad door één enkel ander lid kan worden gemachtigd (artikel 28, zevende lid).

Tot het overdragen van bevoegdheid lijkt des te minder mogelijkheid te bestaan daar, op grond van artikel 38 van het verdrag, tegen de beslissingen van de Raad van ministers beroep tot vernietiging wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften of wegens onbevoegdheid, bij het Hof van justitie openstaat.

Het verdrag zou tegen de verbindende beslissingen van de uit de gemachtigden der ministers bestaande organen, logischerwijze hetzelfde beroep hebben opengesteld, indien de deelnemende Staten overdracht van de bevoegdheden der tot de Raad van ministers behorende ministers mogelijk hadden geacht.

Het coördinatiecomité, dat overigens alleen samengesteld zou zijn uit ambtenaren aangewezen door de ministers die lid zijn van de Raad, kan derhalve niet worden beschouwd als een "organisme" van de Bijzondere Raad van ministers van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal, bevoegd tot het nemen van beslissingen die de deelnemende Staten gezagshalve zouden binden.

Kan de beslissing van het coördinatiecomité van de Raad van ministers van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal geen verplichting scheppen die aan het verdrag verbindende kracht zou ontleenen, dit wil **niet** zeggen dat ze ten aanzien van artikel 2, b, van de wet van 5 september 1947 tot goedkeuring van de douanevereenkomst tussen België, Luxemburg en Nederland niet geldig zou kunnen zijn **als de aanvankelijke** stap tot de wijziging van het tarief van invoerrechten, zodra deze beslissing noodzakelijk de onderlinge overeenstemming tussen de behoorlijk gemachtigde vertegenwoordigers van de drie betrokken landen impliceert en deze overeenstemming door de bevoegde ministers dezer landen wordt bevestigd.

De Raad van State, die niet in bijzonderheden over de gevolgde procedure is ingelicht, heeft zich van de regelmatigheid ervan niet kunnen vergewissen.

+

+

+

.../...

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 augustus 1956 schorst, ten aanzien van hematietruwijzer, de heffing van het invoerrecht voorgeschreven door het bij de Belgisch-Luxemburgs-Nederlandse douaneovereenkomst behorende tarief, terwijl artikel 2 ten aanzien van hetzelfde produkt de heffing schorst van het bijzonder invoerrecht ingesteld bij het koninklijk besluit van 24 april 1953.

Dit besluit brengt de verbintenis ten uitvoer die is neergelegd in de bij het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal gevoegde overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen, waarvan paragraaf 15 de Beneluxlanden verplicht de invoeren die boven een bepaald contingent uitgaan, te onderwerpen "aan rechten, gelijk aan het minst hoge recht, dat volgens de indeling van de Nomenclature van Brussel van 1950 in de andere deelnemende Staten wordt toegepast".

Het koninklijk besluit van 24 april 1953 is herhaaldelijk gewijzigd overeenkomstig beslissingen, die de Bijzondere Raad van ministers van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal krachtens artikel 72 van het verdrag heeft genomen.

Nochtans verleent noch paragraaf 15 van de overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen, noch artikel 72 van het verdrag aan de Koning bevoegdheid tot het wijzigen van de invoerrechten. De enige wettelijke opdracht van bevoegdheid die ter verantwoording van het koninklijk besluit van 24 april 1953 en van de koninklijke besluiten die het hebben gewijzigd, kan worden aangehaald, is gegeven door artikel 2, c, van de wet van 5 september 1947. Deze bepaling eist, dat de koninklijke besluiten welke zij toestaat uit te vaardigen, aan de Wetgevende Kamers ter bekrachtiging worden voorgelegd.

Nu de wetgever naar aanleiding van het onderhavige ontwerp van wet een koninklijk besluit houdende schorsing van de bij het koninklijk besluit van 24 april 1953 ingevoerde rechten te bekrachtigen zal krijgen, ware dit een gelegenheid om ook dit laatste , samen met de wijzigingsbesluiten, ter fine van bekrachtiging voor te leggen, zoals de wet eist.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : F. LEPAGE,
de Heren :

conseiller d'Etat,
raadsheer van State,

président,
voorzitter,

G. HOLOYE,
G. VAN BUNNEN,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

A. BERNARD,

assesseurs de la section
de législation,

Ch. VAN REEPINGHEN, bijzitters van de afdeling
wetgeving,

J. CYPRES,

greffier adjoint,
adjunct-griffier,

greffier.
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.G.PIQUET, substitut.

De overeenstemming tussen
de Franse en de Nederlandse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H.F.LEPAGE. Het
verslag werd uitgebracht door de
H.G.PIQUET, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.CYPRES.

(s.) F.LEPAGE.