

[Dossier]

*Coordination (2)*ROYAUME DE BELGIQUE.KONINKRIJK BELGIE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 6 novembre 1958, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation du protocole entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, pour l'établissement d'un nouveau tarif des droits d'entrée, signé à Bruxelles, le 25 juillet 1958", a donné le 18 novembre 1958 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 6e november 1958 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het protocol tussen België, Luxemburg en Nederland tot vaststelling van een nieuw tarief van invoerrechten, ondertekend op 25 juli 1958, te Brussel", heeft de 18e november 1958 het volgend advies gegeven :

Les Chambres législatives sont appelées, en vertu du projet, à donner plein et entier effet au protocole signé le 25 juillet 1958 entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Ce protocole n'a d'autre but que de substituer au tarif commun des droits d'entrée, en vigueur depuis 1947, un nouveau tarif adapté à une nouvelle nomenclature douanière dont l'application a été réciproquement convenue entre une douzaine d'Etats européens.

Outre cette adaptation, le nouveau tarif comporte des dispositions préliminaires qui sont reprises pour leur plus grande part du tarif actuellement en vigueur mais qui comprennent cependant quelques nouveautés.

Après des règles générales pour l'interprétation du tarif, les dispositions préliminaires contiennent des règles pour l'estimation de la valeur des produits importés, pour le calcul des droits d'entrée, pour la détermination des franchises et des restitutions. Les textes ne pouvant tout prévoir dans une matière que les nécessités économiques rendent mouvante, le tarif laisse aux Ministres compétents des Etats signataires, le soin de déterminer tantôt les conditions et les limites des franchises ou restitutions légalement accordées, tantôt le principe même de certaines facilités

.../...

On observera que les dispositions préliminaires du tarif emploient les formules : "les Ministres compétents arrêtent...", "les Ministres compétents peuvent décider ..." ou "les Ministres compétents peuvent accorder ...". Ces formules ont déjà été utilisées dans les dispositions préliminaires du tarif des droits d'entrée de 1947. Elles permettent aux Ministres compétents des trois pays de conclure, sur proposition du conseil administratif des douanes, les accords nécessaires à la mise en application des dispositions préliminaires du tarif. Ces accords complémentaires, engageant les trois pays intéressés, seront des textes de droit international.

Les formules précitées ont, en outre, été interprétées en Belgique comme entraînant l'attribution au Ministre compétent, en l'occurrence le Ministre des Finances, moyennant l'approbation du législateur, du pouvoir de procéder, en droit interne, à la mise à exécution des dispositions préliminaires du tarif commun (arrêtés ministériels du 19 décembre 1947 et du 29 juin 1957).

Bien que le procédé qui consiste à prévoir, dans un traité, des dispositions ayant effet sur l'exercice des pouvoirs à l'intérieur des Etats signataires soit assez inhabituel, il semble, selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, que telle est pourtant l'intention du Gouvernement belge en ce qui concerne le nouveau tarif des droits d'entrée.

On relèvera que l'article 1er, § 1er, 4°, de la loi du 2 mai 1958 donne au Roi le pouvoir de

.../...

prendre, par arrêté délibéré en conseil des Ministres, "toutes autres mesures en matière de douane et d'accise, propres à assurer la bonne exécution d'actes internationaux". Le nouveau tarif, s'il est interprété comme il est dit ci-dessus, apportera à cette règle une importante dérogation qui liera le législateur et le pouvoir exécutif pour l'avenir.

+

+ +

-

Sous le chapitre V, "Restitutions", des dispositions préliminaires, le § 35, 1, donne mission aux Ministres compétents d'arrêter les conditions et les limites dans lesquelles la restitution des droits d'entrée est accordée en cas de paiement indu des droits, de non-consommation, de destruction ou de réexportation des marchandises.

Le § 35, 2, donne aux Ministres compétents le pouvoir d'accorder des restitutions en dehors des cas prévus par le § 35, 1, lorsque l'équité le justifie.

Comme pour les autres délégations consenties par les §§ 20 à 34, ce dernier pouvoir devra, en Belgique, être exercé par voie d'arrêtés réglementaires. Le respect de l'égalité des Belges devant l'impôt exige, en effet, que la perception se fasse pour tous d'après les mêmes règles et suivant les mêmes bases (Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, 1911, T.3, p. 172).

S'ils doivent s'inspirer de l'équité, les Ministres compétents ne pourront prononcer des restitutions par voie de décisions individuelles, sans qu'un règlement ne soit préalablement intervenu. L'équité est un élément trop subjectif pour qu'il suffise à lui seul à inspirer des décisions respectant l'égalité prescrite par l'article 112 de la Constitution. "Pas plus que l'administration, le juge ne peut accorder, pour des raisons d'équité, une exonération ou une réduction d'impôt" (J. Van Houtte, Principes de droit fiscal belge, 1958, n°151, p.109).

+

+ +

Le nouveau tarif prévoit en de nombreux endroits que les Ministres n'agiront que sur proposition du conseil administratif des douanes. Cet organisme a été créé par l'article 3 de la convention douanière belgo-luxembourgeoise-néerlandaise du 5 septembre 1944.

Lorsque le nouveau traité d'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958, entrera en vigueur, le conseil administratif des douanes fera place à une "Commission douanière et fiscale" dont la composition, la compétence et le fonctionnement seront différents de ceux du conseil administratif. A ce moment naîtra une discordance d'appellation entre le traité d'Union économique et le tarif auquel les articles 11 et 78 du traité font référence.

Door het ontwerp wordt het op 25 juli 1958 tussen België, Luxemburg en Nederland ondertekende protocol aan de Wetgevende Kamers ter verlening van volkomen uitwerking voorgelegd.

Dit protocol dient alleen om het gemeenschappelijk tarief van invoerrechten, dat sedert 1947 van kracht is, te vervangen door een nieuw, aan een nieuwe douanenomenclatuur aangepast tarief, over de toepassing waarvan een twaalftal Europese landen wederzijds zijn overeengekomen.

Behalve deze aanpassing bevat het nieuwe tarief inleidende bepalingen die, op enkele nieuwigheden na, voor het grootste deel aan het thans geldende tarief zijn ontleend.

Na de algemene bepalingen voor de toepassing van het tarief bevatten de inleidende bepalingen regelen ter zake van de raming van de waarde der ingevoerde produkten, van de berekening van het invoerrecht en van de vaststelling van vrijstellingen en teruggaven. In een stof die zo onderhevig is aan de wisselende behoeften van de economie, is het niet mogelijk alles in teksten vast te leggen ; daarom laat het tarief het aan de bevoegde Ministers van de ondertekenende Staten over, nu eens de voorwaarden en beperkingen van wettig toegestane vrijstellingen en teruggaven, dan weer het beginsel zelf van bepaalde faciliteiten te bepalen.

.../...

Het valt op dat de inleidende bepalingen van het tarief zeggen : "de bevoegde Ministers stellen ... vast ...", "de bevoegde Ministers kunnen ... bepalen...", of "de bevoegde Ministers kunnen ... verlenen ...". Dergelijke formules kwamen al voor in de inleidende bepalingen van het tarief van invoerrechten van 1947.

Zij geven de bevoegde Ministers van de drie landen de gelegenheid om, op voorstel van de administratieve raad voor de douaneregelingen, zodanige overeenkomsten te sluiten als nodig zijn om de inleidende bepalingen van het tarief in toepassing te brengen. Deze aanvullende overeenkomsten, die de drie betrokken landen zullen binden, zullen internationaal rechtelijke teksten zijn.

Evengenoemde formules zijn bovendien in België zo uitgelegd, dat de bevoegde Minister, dus de Minister van Financiën, daardoor, onder goedkeuring vanwege de wetgever, de macht krijgt om de inleidende bepalingen van het gemeenschappelijk tarief op het vlak van het interne recht ten uitvoer te leggen (ministeriële besluiten van 19 december 1947; 29 juni 1957).

Is het vrij ongebruikelijk, in een verdrag bepalingen op te nemen die een terugslag hebben op de uitoefening der machten binnen de ondertekenende Staten, dit schijnt niettemin, volgens op de Raad van State ingekomen inlichtingen, wel de bedoeling van de Belgische Regering te zijn ter zake van het nieuwe tarief van invoerrechten.

Op te merken valt dat artikel 1, § 1, 4° van de wet van 2 mei 1958 de Koning bevoegd maakt om, bij besluit waarover in Ministerraad is beraadslaagd, "... alle andere maatregelen te treffen, inzake douanen en accijnzen, om de goede uitvoering te verzekeren van internationale akten". In de aangegeven zin uitgelegd, zal het nieuwe tarief een gewichtige afwijking van die regel betekenen, welke afwijking de wetgever en de uitvoerende macht voor de toekomst zal binden.

+

+ +

Onder hoofdstuk V, "Teruggaven", van de inleidende bepalingen, geeft paragraaf 35, 1, de bevoegde Ministers opdracht, de voorwaarden en beperkingen te stellen, waaronder teruggaaf van invoerrecht wordt verleend als dit ten onrechte is betaald, als goederen niet zijn verbruikt, als zij vernietigd of als zij wederuitgevoerd zijn.

Krachtens § 35, 2, kunnen de bevoegde Ministers om redenen van billijkheid teruggaaf verlenen buiten de onder § 35, 1, bepaalde gevallen.

.../...

Zoals de andere machten die door de §§ 20 tot 34 worden gedelegeerd, zal ook deze macht in België bij wege van verordenende besluiten moeten worden uitgeoefend. Het beginsel van de gelijkheid der Belgen voor de belasting eist immers, dat deze voor allen volgens dezelfde regelen en op dezelfde grondslagen wordt geheven (ORBAN, Le droit constitutionnel en Belgique, 1911, Deel 3, blz. 172).

Als zij van de billijkheid moeten uitgaan, zullen de bevoegde Ministers geen teruggaaf bij individuele beslissing kunnen toestaan, zonder voorafgaande verordening.

Billijkheid is een zo subjectief gegeven, dat het op zichzelf niet voldoende is om tot beslissingen te leiden die de gelijkheid volgens artikel 112 van de Grondwet onverkort laten. "Evenmin als aan de administratie is het de rechter toegelaten, bij voorbeeld om billijkheidsredenen, vrijstelling of vermindering van belasting te verlenen" (J.VAN HOUTTE, *Beginnelsen van het Belgisch Belastingrecht, 1958, nr 151, blz. 138).

+

+ +

.../...

Op verschillende plaatsen bepaalt het nieuwe tarief, dat de Ministers slechts op voorstel van de administratieve raad voor de douaneregelingen zullen handelen. Dit lichaam is ingesteld door artikel 3 van de Belgisch-Luxemburgs-Nederlandse douaneovereenkomst van 5 september 1944.

Als het nieuwe, op 3 februari 1958 ondertekende verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie in werking treedt, zal de administratieve raad voor de douaneregelingen worden vervangen door een "Commissie voor douane en belastingen", die een andere samenstelling, bevoegdheid en werkwijze zal hebben dan de administratieve raad. Op dat tijdstip zal in het tarief, waar de artikelen 11 en 78 van het verdrag betreffende de Economische Unie naar verwijzen, een andere benaming voorkomen dan in dat verdrag zelf.

La chambre était composée de De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

F.DUCHENE, assesseurs de la section
de législation,
F.VAN GOETHEM, bijzitters van de afde-
ling wetgeving,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M.J.SUETENS.

Le rapport a été présenté
par M.G.PIQUET, substitut.

De overeenstemming tus-
sen de Franse en de Nederlandse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitge-
bracht door de H.G.PIQUET,
substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.