



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 21 octobre 1960, d'une demande d'avis sur un projet de loi "régulant l'exécution des décisions et arrêts des institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique", a donné le 28 novembre 1960 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 21e oktober 1960 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot regeling van de tenuitvoerlegging van de beschikkingen en arresten van de instellingen van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal, de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor atoomenergie", heeft de 28e november 1960 het volgend advies gegeven:

Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat soulève la question de savoir quels sont les actes juridiques des organes des Communautés européennes qui sont revêtus de la force exécutoire.

Selon les textes des traités respectifs, il apparaît que forment titre exécutoire :

- 1° en ce qui concerne la Communauté européenne du charbon et de l'acier :
 - a) les arrêts de la Cour de justice (article 44);
 - b) les décisions de la Haute autorité comportant des obligations pécuniaires (article 92);
- 2° en ce qui concerne la Communauté économique européenne :
 - a) les arrêts de la Cour de justice (article 187);
 - b) les décisions du Conseil ou de la Commission qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire (article 192);
- 3° en ce qui concerne la Communauté européenne de l'énergie atomique :
 - a) les arrêts de la Cour de justice (article 159);
 - b) les décisions du Comité d'arbitrage (article 18);
 - c) les décisions de la Commission comportant l'obligation de livrer des matières brutes ou matières fissiles spéciales (article 83, § 2).

.../...

Ce projet de loi range parmi les actes susceptibles de recevoir exécution forcée en Belgique "les décisions du Conseil ou de la Commission de la communauté européenne de l'énergie atomique et les décisions définitives du Comité d'arbitrage de ladite Communauté". Ainsi ce projet ne se borne pas, quant à la Communauté européenne de l'énergie atomique, à reprendre l'énumération des actes auxquels des articles déterminés du traité du 25 mars 1957 confèrent expressément la force exécutoire.

La rédaction proposée par le Gouvernement implique de la sorte une interprétation du traité Euratom, selon laquelle certaines décisions du conseil de Ministres et certaines décisions de la Commission (en dehors du cas expressément prévu à l'article 83, § 2) auraient été tacitement revêtues de la force exécutoire.

Semblable interprétation ne saurait être admise pour les raisons suivantes :

1° Selon les principes généraux d'interprétation du droit, les textes qui instituent des compétences ou des pouvoirs sous forme d'une énumération doivent être interprétés limitativement. En l'absence de toute indication en sens contraire, résultant d'un autre texte ou des travaux préparatoires, les énumérations sont limitatives et non exemplatives.

2° Ce principe général d'interprétation revêt une autorité particulièrement forte lorsque les pouvoirs qui sont institués par un texte ont, par nature, un caractère anormal ou exceptionnel. Tel est bien le cas de l'exercice, par une autorité instituée par traité, d'un pouvoir de contrainte à l'égard des nationaux des parties

contractantes. L'exercice de la contrainte publique est, par excellence, une prérogative de la souveraineté nationale. Les dérogations à ce principe ne peuvent donc se présumer et lorsque de telles dérogations sont inscrites, sous forme d'une énumération dans un traité, elles doivent être interprétées limitativement.

3° Il convient de signaler enfin qu'en s'inspirant d'une interprétation extensive des seuls textes du traité Euratom, le projet aurait pour effet de conférer une portée plus large à la force exécutoire des actes émanant de la Communauté européenne de l'énergie atomique qu'aux actes émanant des deux autres communautés.

En effet, les décisions de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, au même titre que celles du Conseil et de la Commission de la Communauté économique européenne, sont revêtues de la force exécutoire dans la mesure seulement où elles comportent des obligations pécuniaires.

Cette limitation n'étant pas inscrite dans le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, l'interprétation extensive dont s'inspire le projet de loi aurait pour effet, dans le seul cas de l'Euratom, et hors l'hypothèse expressément prévue par le traité dans son article 83, § 2, de permettre l'exécution forcée en Belgique de décisions ne comportant pas d'obligations pécuniaires.

.../...

Cette conséquence est d'autant moins admissible que les traités de Rome du 25 mars 1957 témoignent, dans l'ensemble de leurs dispositions, d'un respect plus accentué à l'égard du principe de la souveraineté nationale que n'en témoignait le traité du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

Ces considérations conduisent le Conseil d'Etat à proposer le texte suivant pour l'article 1er du projet :

"Article 1er.-

En application des articles 44 et 92 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, 187 et 192 du traité instituant la Communauté économique européenne, 18, 83, § 2, 159 et 164 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, le Ministre des Affaires étrangères est chargé de vérifier l'authenticité des titres produits en vue de l'exécution en Belgique :

- 1° des arrêts de la Cour de justice unique prévue par les articles 3 et 4 de la convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes;
- 2° des décisions de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier comportant des obligations pécuniaires;
- 3° des décisions du Conseil ou de la Commission de la Communauté économique européenne qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire;

.../...

- 4° des décisions définitives du Comité d'arbitrage de la Communauté européenne de l'énergie atomique;
- 5° des décisions de la Commission de la même communauté comportant obligation de livrer des matières brutes ou matières fissiles spéciales.

Le Ministre est chargé, en outre, de vérifier l'authenticité des copies des traductions jointes à ces titres.

Il peut déléguer ses pouvoirs à un fonctionnaire spécialement désigné à cette fin".

Par identité de motifs, il conviendrait de remplacer à l'article 4 les mots : "... articles 18, 159, 161 et 164..." par : "... articles 18, 83, § 2, 159 et 164...".

+

+ +

L'article 280 du Code des droits d'enregistrement est actuellement divisé en 1°, 3° et 4°. Le projet y insère un 6°, en raison de ce qu'un projet de loi qui tend à assurer l'exécution des jugements du tribunal de l'Agence pour le contrôle des armements introduit un 5° dans cet article 280.

+

+ +

.../...

La loi du 2 mai 1957, en son article 3, avait introduit dans le Code des droits d'enregistrement, comme article 305bis, une exemption analogue à celle qui est prévue par l'article 3 du projet, mais forcément moins complète.

L'article 5 du projet abroge la loi du 2 mai 1957; l'intention paraît certaine de ne pas soustraire à cette abrogation l'article 3 qui est un article modificatif d'un autre texte. Il serait toutefois préférable que l'article 5 du projet abroge expressément :

- 1° l'article 305bis de l'arrêté royal n° 64 du 30 novembre 1939 contenant le Code des droits d'enregistrement, de greffe et d'hypothèque, y inséré par l'article 3 de la loi du 2 mai 1957;
 - 2° la loi du 2 mai 1957 relative à l'exécution des arrêts de la Cour de justice et de certaines décisions de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier.
-

Bij het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van wet rijst de vraag, welke rechtshandelingen van de organen van de Europese Gemeenschappen uitvoerbaar zijn.

Volgens de teksten van de onderscheiden verdragen blijken een executoriale titel te vormen :

1° wat de Europese Gemeenschap voor kolen en staal betreft :

- a) de arresten van het Hof van justitie (artikel 44);
- b) de beschikkingen van de Hoge Autoriteit die geldelijke verplichtingen inhouden (artikel 92);

2° wat de Europese Economische Gemeenschap betreft :

- a) de arresten van het Hof van justitie (artikel 187);
- b) de beschikkingen van de Raad of van de Commissie welke voor natuurlijke of rechtspersonen, met uitzondering van de Staten, een geldelijke verplichting inhouden (artikel 192);

3° wat de Europese Gemeenschap voor atoomenergie betreft :

- a) de arresten van het Hof van justitie (artikel 159);
- b) de eindbeslissingen van de Arbitrage-Commissie (artikel 18);
- c) de beschikkingen van de Commissie houdende verplichting tot levering van grondstoffen of van bijzondere splijtstoffen (artikel 83, § 2).

Dit ontwerp van wet vernoemt onder de akten die voor gedwongen tenuitvoerlegging in België in aanmerking komen, "de beschikkingen van de Raad of van de Commissie van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie en de eindbeslissingen van de Arbitrage-Commissie van gezegde Gemeenschap". Zodoende bepaalt het ontwerp zich, wat de

Europese Gemeenschap voor atoomenergie betreft, niet tot het overnemen van de opsomming der akten welke door bepaalde artikelen van het verdrag van 25 maart 1957 uitdrukkelijk uitvoerbaar worden verklaard.

De door de Regering voorgestelde redactie impliceert dus, dat het Euratom-verdrag wordt uitgelegd als zou er aan bepaalde beschikkingen van de raad van Ministers en aan bepaalde beschikkingen van de Commissie (behalve het uitdrukkelijk vermelde geval van artikel 83, § 2) stilzwijgend executoriale kracht zijn gehecht.

Zodanige uitlegging is onaanvaardbaar om de volgende redenen :

1° Volgens de algemene beginselen inzake rechtsinterpretatie moeten teksten die in de vorm van een opsomming bevoegdheden of machten instellen, beperkend worden uitgelegd. Bij gemis van enige daarmee strijdige aanwijzing in een andere tekst of in voorbereidende stukken, zijn opsommingen limitatief en niet enuntiatief.

2° Dit algemeen interpretatiebeginsel klemmt heel in het bijzonder wanneer de machten die door een tekst worden ingesteld, in wezen ongewoon of buitengewoon zijn. Dit is juist het geval wanneer een bij verdrag ingestelde autoriteit dwang uitoefent op de ingezetenen van de verdragsluitende Staten. Uitoefening van openbare dwang is bij uitstek een prerogatief van de nationale souvereiniteit. Afwijkingen van dit beginsel mogen dus niet worden vermoed, en als zij in de vorm van een opsomming in een verdrag zijn opgenomen, moeten zij beperkend worden uitgelegd.

3° Ten slotte zou het ontwerp, door alleen voor de teksten van het Euratom-verdrag van een extensieve uitlegging uit te gaan, tot gevolg hebben dat een ruimere strekking wordt verleend aan de executoriale kracht van de akten van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie dan aan die van beide andere gemeenschappen.

De beschikkingen van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal, evenals die van de Raad en van de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap, zijn immers alleen uitvoerbaar in zover zij geldelijke verplichtingen inhouden.

Aangezien die beperking niet voorkomt in het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie, zou de extensieve uitlegging waarvan het ontwerp van wet uitgaat, alleen voor Euratom, en behalve in het geval dat artikel 83, § 2, van het verdrag uitdrukkelijk bepaalt, tot gevolg hebben dat beschikkingen die geen geldelijke verplichtingen inhouden, in België onder dwang ten uitvoer kunnen worden gelegd.

Dit gevolg is des te minder aanvaardbaar daar de verdragen van Rome van 25 maart 1957 in hun geheel genomen van een meer uitgesproken eerbied voor het beginsel van de nationale souvereiniteit getuigen dan het verdrag van 18 april 1951 tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal.

Op grond van deze overwegingen stelt de Raad van State voor, artikel 1 te lezen als volgt :

.../...

"Artikel 1.-

Ter toepassing van de artikelen 44 en 92 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal, 187 en 192 van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, en 18, 83, § 2, 159 en 164 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie, is de Minister van Buitenlandse Zaken belast met de verificatie van de authenticiteit van de titels die overgelegd worden met het oog op de tenuitvoerlegging in België :

- 1° van de arresten van het Hof van justitie genoemd in de artikelen 3 en 4 van de overeenkomst betreffende bepaalde instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben;
- 2° van de beschikkingen van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal die geldelijke verplichtingen inhouden;
- 3° van de beschikkingen van de Raad of van de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap welke voor natuurlijke of rechtspersonen, met uitzondering van de Staten, een geldelijke verplichting inhouden;
- 4° van de eindbeslissingen van de Arbitrage-Commissie van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie;
- 5° van de beschikkingen van de Commissie van dezelfde gemeenschap houdende verplichting tot levering van grondstoffen of van bijzondere splijtstoffen.

De Minister wordt bovendien belast met de verificatie van de authenticiteit van de afschriften van de vertalingen die bij deze titels zijn gevoegd.

Hij kan zijn bevoegdheid overdragen aan een ambtenaar die hiertoe speciaal wordt aangewezen".

Om dezelfde redenen vervange men in artikel 4 de woorden : "... artikelen 18, 159, 161 en 164 ..." door "... de artikelen 18, 83, § 2, 159 en 164 ...".

+

+ +

Artikel 280 van het Wetboek der registratierechten is thans onderverdeeld in 1°, 3° en 4°. Het ontwerp voegt daar een 6° aan toe, aangezien een ontwerp van wet dat ertoe strekt de tenuitvoerlegging van de vonnissen van het tribunaal van het Agentschap voor het toezicht op de bewapening te verzekeren, in genoemd artikel 280 een 5° invoegt.

+ .

+ +

Artikel 3 van de wet van 2 mei 1957 had in het Wetboek der registratierechten, onder artikel 305bis, een soortgelijke, maar uiteraard niet zo volledige vrijstelling ingevoegd als die van artikel 3 van het ontwerp.

.../...

Artikel 5 van het ontwerp heft de wet van 2 mei 1957 op; de stellers ~~hebben~~ kennelijk de bedoeling die opheffing ook te doen gelden voor artikel 3, dat een andere tekst gewijzigd heeft. Het ware evenwel verkieslijk in artikel 5 van het ontwerp uitdrukkelijk op te heffen :

- 1° artikel 305bis van het koninklijk besluit nr 64 van 30 november 1939 houdende het Wetboek der registratie- , hypotheek- en griffierechten, aldaar ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 2 mei 1957;
 - 2° de wet van 2 mei 1957 betreffende de tenuitvoerlegging van de uitspraken van het Hof van justitie en van sommige beschikkingen van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal.
-

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J. SUETENS,
de Heren :

L. MOUREAU,
G. HOLOYE,

P. DE VISSCHER,

J. ROLAND,

C. ROUSSEUX,

premier président,
eerste-voorzitter,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

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

greffier adjoint, greffier
adjunct-griffier, 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.G.PIQUET, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C. ROUSSEUX.

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.G.PIQUET, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J.SUETENS.