

ML.

L. 7476/1.

ROYAUME DE BELGIQUE
Transmis à M. *Coordination (2)*
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 Finances, le 10 mars 1961, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de cinq protocoles Benelux relatifs au tarif des droits d'entrée et confirmation de quatre arrêtés royaux pris au cours de l'année 1960 en matière de douane", a donné le 22 mars 1961 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 10e maart 1961 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot goedkeuring van vijf Benelux-protocollen betreffende het tarief van invoerrechten en tot bekrachtiging van vier koninklijke besluiten inzake douanen, getroffen in de loop van 1960", heeft de 22e maart 1961 het volgend advies gegeven :

Comme l'indique son intitulé, le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour but de soumettre à l'approbation du Parlement une série d'actes du pouvoir exécutif :

- 1° cinq protocoles modifiant les traités antérieurs, conclus entre les pays du Benelux;
- 2° quatre arrêtés royaux pris au cours de l'année 1960, tous relatifs au tarif des droits d'entrée et à ses dispositions préliminaires.

Les arrêtés royaux répondent à l'habilitation accordée au Roi par la loi du 2 mai 1958. Hormis celui du 28 octobre 1960, ils n'ont pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

On observera que les deux premiers arrêtés royaux, ceux des 28 janvier 1960 et 24 juin 1960, n'ont eu qu'une durée éphémère, ayant été abrogés par le quatrième des arrêtés soumis à confirmation : celui du 7 décembre 1960.

Ce dernier arrêté a mis en vigueur depuis le 1er janvier 1961 un nouveau tarif complet des droits d'entrée, convenu avec les Pays-Bas et le Luxembourg dans le cinquième protocole additionnel du 1er décembre 1960. Ce tarif présente cette particularité de comporter deux colonnes de droits :

.../...

- a) la première colonne indique les droits applicables aux marchandises importées des pays non-membres de la Communauté économique européenne. Certains de ces droits ont été augmentés en vue de les rapprocher du tarif douanier commun;
- b) la deuxième colonne comprend les droits applicables aux échanges intra-communautaires. Ces droits sont évidemment moins élevés que les premiers et sont appelés à disparaître progressivement pendant le cours de la période de transition prévue par le traité de Rome. On remarque dans cette deuxième colonne de nombreuses exemptions pour les métaux ferreux et non ferreux et pour les matières fissiles.

Les dispositions préliminaires du nouveau tarif appellent des observations identiques à celles qui ont déjà été formulées dans l'avis du Conseil d'Etat du 18 novembre 1958 (doc. parl., Chambre, session 1958-1959, n° 235/1) et qu'il importe de rappeler brièvement.

+

+ +

Les dispositions préliminaires du nouveau tarif continuent à employer les formules : "les Ministres compétents arrêtent ...", "les Ministres compétents peuvent décider ..." ou "les Ministres compétents peuvent accorder ...". Ces formules permettent aux Ministres compétents des trois pays de conclure, sur proposition de la Commission douanière et fiscale, 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, du pouvoir de procéder, en droit interne, à la mise à exécution des dispositions préliminaires du tarif commun (arrêtés ministériels du 19 décembre 1947, du 29 juin 1957, du 17 février 1960).

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 n'est pas douteux que telle est 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'ac-cise, propres à assurer la bonne exécution d'actes internationaux". Le nouveau tarif apporte à cette règle une importante dérogation tant en ce qui concerne l'organe du pouvoir exécutif bénéficiaire de l'attribution de pouvoir qu'à l'égard de la confirmation législative qui est requise pour les arrêtés royaux mais non pour les arrêtés ministériels.

+

+ +

.../...

Sous le chapitre V, intitulé "Restitutions", des dispositions préliminaires du nouveau tarif, 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.

S'il est vrai que le protocole signé le 25 juillet 1958 par les pays du Benelux contenait déjà une disposition semblable, encore est-il nécessaire de rappeler que cette attribution de pouvoir heurte le principe admis en droit belge, de l'égalité des citoyens devant l'impôt. Ce principe 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).

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. Aussi, est-il éminemment souhaitable que les Ministres compétents, lorsqu'ils auront décidé d'accorder certaines restitutions, publient un règlement qui en détermine les conditions d'octroi.

+

+

+

.../...

Dans le cinquième protocole du 1er décembre 1960, ainsi que dans l'arrêté royal du 7 décembre 1960, on observe une divergence entre les textes français et néerlandais du paragraphe 13 des dispositions préliminaires du tarif. Cette divergence n'entraînera toutefois pas de difficultés d'application de la disposition : la conversion en monnaie néerlandaise selon le cours pratiqué à Amsterdam ne trouvant point d'application en Belgique.

Zoals uit het opschrift blijkt, strekt het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp ertoe de goedkeuring van het Parlement te vragen voor een reeks akten van de uitvoerende macht :

- 1° vijf protocollen tot wijziging van vroegere tussen de Beneluxlanden gesloten verdragen ;
- 2° vier koninklijke besluiten, die in de loop van het jaar 1960 zijn vastgesteld, een en ander betrekking hebbend op het tarief van invoerrechten en op de inleidende bepalingen van dat tarief.

De koninklijke besluiten zijn vastgesteld op grond van de machtiging, welke de wet van 2 mei 1958 aan de Koning heeft verleend. Behalve dat van 28 oktober 1960, zijn zij niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Op te merken valt, dat de eerste twee koninklijke besluiten, van 28 januari 1960 en van 24 juni 1960, slechts een kortstondig bestaan hebben gekend, opgeheven als zij zijn door het vierde van de ter bekrachtiging voorgelegde besluiten : dat van 7 december 1960.

Dit laatste besluit heeft met ingang van 1 januari 1961 een nieuw volledig tarief van invoerrechten in werking gesteld, dat met Nederland en Luxemburg werd overeengekomen in het vijfde aanvullend protocol van 1 december 1960. Dit tarief vertoont deze bijzonderheid, dat het twee kolommen van rechten bevat :

.../...

- a) de eerste vermeldt de rechten voor goederen die worden ingevoerd uit landen die geen lid van de Europese Economische Gemeenschap zijn. Sommige van die rechten werden verhoogd om ze dichterbij het gemeenschappelijk douanetarief te brengen ;
- b) de tweede vermeldt de rechten voor het goederenverkeer tussen de landen van de Gemeenschap. Deze rechten zijn vanzelfsprekend lager dan de eerste en zullen in de loop van de in het verdrag van Rome bepaalde overgangsperiode geleidelijk vervallen. Deze tweede kolom bevat tal van vrijstellingen voor ferro- en non-ferrometalen en voor splijtstoffen.

Bij de inleidende bepalingen van het nieuwe tarief zijn dezelfde opmerkingen te maken als de Raad van State heeft gemaakt in zijn advies van 18 november 1958 (Gedr.St., Kamer, zitting 1958-1959, nr 235/1) en waaraan in het kort nog worden herinnerd.

+

+ +

De inleidende bepalingen van het nieuwe tarief blijven gebruik maken van de formules : "de bevoegde Ministers stellen ... vast ...", "de bevoegde Ministers kunnen ... bepalen ..." of "de bevoegde Ministers kunnen ... verlenen...".

Deze formules geven de bevoegde Ministers van de drie landen de gelegenheid om, op voorstel van de commissie voor douane en belastingen, 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 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 en 17 februari 1960).

Is het vrij ongebruikelijk, in een verdrag bepalingen op te nemen die een terugslag hebben op de uitoefening der machten binnen de ondertekenende Staten, toch is dit ongetwijfeld de bedoeling van de Belgische Regering ter zake van het nieuwe tarief van invoerrechten.

Opgemerkt moge worden, 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". Het nieuwe tarief betekent een gewichtige afwijking van die regel zowel ten aanzien van het orgaan van de uitvoerende macht waaraan bevoegdheid is toegekend als ten aanzien van de bekrachtiging door de wetgever, die wel voor koninklijke maar niet voor ministeriële besluiten is vereist.

+

+ +

.../...

Onder hoofdstuk V "Teruggaven", van de inleidende bepalingen van het nieuwe tarief, 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.

Het op 25 juli 1958 door de Beneluxlanden ondertekende protocol bevatte weliswaar reeds een zodanige bepaling, maar toch moet er nogmaals worden op gewezen dat deze toekenning van bevoegdheid afbreuk doet aan het in het Belgisch recht aangenomen beginsel van de gelijkheid der Staatsburgers voor de belastingen. Dit beginsel eist immers, dat belastingen voor allen volgens dezelfde regelen en op dezelfde grondslagen worden geheven (ORBAN, Le droit constitutionnel en Belgique, 1911, Deel 3, blz. 172).

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. Het is dan ook uitermate wenselijk dat de bevoegde Ministers, wanneer zij tot bepaalde teruggaven besluiten, een verordening uitvaardigen waarin de ter zake geldende voorwaarden worden bepaald.

+

+ +

.../...

Zowel in het vijfde protocol van 1 december 1960 als in het koninklijk besluit van 7 december 1960 is er gemis van overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 13 van de inleidende bepalingen van het tarief. Moeilijkheden voor de toepassing van de bepaling levert dit echter niet op : de herleiding tot Nederlands geld volgens de te Amsterdam geldende wisselkoers, vindt immers geen toepassing in België.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J. SUTENS,
de Heren :

premier président,
eerste-voorzitter,

L. MOUREAU,
G. HOLOYE,

conseillers d'Etat,
raadsheren van State,

A. BERNARD,

assesseurs de la
section de législation,

Ch. VAN REEPINGHEN,

bijzitters van de
afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX,

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. SUTENS.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C. ROUSSEAUX.

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. G. PIQUET, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. SUTENS.