ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 30 juin 1970, d'une demande d'avis sur :

1° un projet de loi "portant approbation de la décision du 21 avril 1970 du Conseil de Ministres des Communautés Européennes relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés" ;

2° un projet de loi "portant approbation du Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des Traités instituant les Communautés Européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés Européennes, fait à Luxembourg le 22 avril 1970",

a donné le 26 octobre 1970 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 30e juni 1970 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het besluit d.d. 21 april 1970 van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen";

2° een ontwerp van wet "tot goedkeuring van het Verdrag houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, opgemaakt te Luxemburg op 22 april 1970",

heeft de 26e oktober 1970 het volgend advies gegeven :

Le Conseil d'Etat est saisi par le Président de la Chambre d'un projet qui a pour objet de soumettre à l'assentiment des Chambres la décision du 21 avril 1970 du Conseil des Ministres des Communautés européennes prévoyant que le financement des dépenses des Communautés, assuré actuellement par des contributions financières des Etats membres, sera remplacé, partiellement pendant une période transitoire (du 1er janvier 1971 au 31 décembre 1974) et complètement à partir du 1er janvier 1975, par l'attribution aux Communautés de ressources propres. Celles-ci seront constituées par :

- les droits de douane et les prélèvements agricoles définis à l'article 2 de la décision;
- un pourcentage de la T.V.A., à partir du 1er janvier 1975 (article 4 de la décision).

Les Etats membres continueront à percevoir, conformément à leur législation nationale, les droits, taxes et prélèvements précités mais pour le compte des Communautés (article 6 de la décision).

Le Conseil d'Etat est saisi, par ailleurs, par le Président de la Chambre d'un projet portant approbation du Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des Traités instituant les Communautés européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, fait à Luxembourg le 22 avril 1970.

Il résulte de l'article 7 de la décision du 21 avril 1970 que l'entrée en vigueur de celle-ci est subordonnée, non seulement à son adoption par les Etats membres, mais à la ratification par ces Etats du Traité du 22 avril précité.

.../...

L'entrée en vigueur du Traité du 22 avril 1970 est elle-même subordonnée, en vertu de son article 12, à l'adoption de la décision du 21 avril1970.

*

* *

Il y a lieu de déterminer la portée juridique de la décision du 21 avril 1970 ainsi que ses effets en droit interne et sa compatibilité avec les dispositions de la Constitution.

I. Portée de la décision du 21 avril 1970.

La décision du 21 avril 1970 a été prise par le Conseil des Communautés européennes institué par le Traité du 8 avril 1965. Suivant l'article 1er de ce Traité," le Conseil se substitue au Conseil spécial des Ministres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, au Conseil de la Communauté économique européenne et au Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique et "exerce les pouvoirs et les compétences dévolus à ces institutions dans les conditions prévues aux Traités instituant respectivement la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique ainsi qu'au présent Traité".

En ce qui concerne les dispositions financières qui font l'objet de la décision, l'article 20 du Traité du 8 avril 1965 précité dispose :

.../...

"1. Les dépenses administratives de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et les recettes y afférentes, les recettes et les dépenses de la Communauté économique européenne, les recettes et les dépenses de la Communauté européenne de l'énergie atomique, à l'exception de celles de l'Agence d'approvisionnement, des entreprises communes et de celles qui doivent être inscrites au budget de recherches et d'investissement de la Communauté européenne de l'énergie atomique, sont inscrites au budget des Communautés européennes, dans les conditions respectivement prévues aux Traités instituant ces trois Communautés. Ce budget, qui doit être équilibré en recettes et en dépenses, se substitue au budget administratif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, au budget de la Communauté économique européenne et au budget de fonctionnement de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

2. La part de ces dépenses couvertes par les prélèvements prévus à l'article 49 du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier est fixée au chiffre de 18 millions d'unités de compte.

A partir de l'exercice budgétaire commençant le 1er janvier 1967, la Commission présente chaque année au Conseil un rapport sur la base duquel le Conseil examine s'il y a lieu d'adapter ce chiffre à l'évolution du budget des Communautés. Le Conseil statue à la majorité prévue à l'article 28, alinéa 4, première phrase, du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Cette adaptation se fait sur la base d'une appréciation de l'évolution des dépenses résultant de l'application du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

3. La part des prélèvements consacrés à la couverture des dépenses du budget des Communautés est affectée par la Commission à l'exécution de ce budget selon le rythme déterminé par les règlements financiers arrêtés en vertu des articles 209, alinéa b, du Traité instituant la Communauté économique européenne, et 183, alinéa b, du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique pour la mise à la disposition par les Etats membres de leurs contributions".

.../...

En ce qui concerne la C.E.C.A., il y a lieu d'observer que la décision du 21 avril 1970 ne tend pas à modifier les textes relatifs au régime des prélèvements, tels qu'ils ont été amendés par l'article 20 précité.

Cette décision est fondée sur l'article 201 du Traité instituant la Communauté économique européenne et sur l'article 173 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, lesquels disposent :

"Article 201.

La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place.

A cet effet, la Commission présentera des propositions au Conseil.

Le Conseil statuant à l'unanimité, pourra, après avoir consulté l'Assemblée sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 173.

Les contributions financières des Etats membres prévues à l'article 172 pourront être remplacées en tout ou en partie par le produit de prélèvements perçus par la Communauté dans les Etats membres.

A cet effet, la Commission présentera au Conseil des propositions concernant l'assiette, le mode de fixation du taux et les modalités de perception de ces prélèvements.

Le Conseil statuant à l'unanimité pourra, après avoir consulté l'Assemblée sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".

.../....

Il résulte de l'alinéa 3 de ces dispositions précisant que le Conseil "recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives" que, contrairement à son intitulé, l'acte pris par le Conseil des Ministres des Communautés le 21 avril 1970 n'est pas une décision, au sens des articles 189 du Traité C.E.E. et 161 du Traité Euratom ci-après reproduits, mais participe de la nature de la recommandation.

"Pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent Traité, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses élements et il est directement applicable dans tout Etat membre.

La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne.

Les recommandations et les avis ne lient pas".

La décision du 21 avril 1970, qui participe de la nature d'une recommandation, ne crée donc pas d'obligation à charge des Etats membres. Il faut y voir une forme originale d'élaboration d'un projet de convention internationale.

Les règles nouvelles, une fois adoptées par les six Etats membres, revêtiront une nature conventionnelle et bénéficieront de la même autorité que les Traités eux-mêmes, tant à l'égard des organes communautaires qu'à l'égard des Etats et autres sujets de l'ordre juridique communautaire. .../...

C'est donc à juste titre que le Gouvernement a eu recours, en vue de l'adoption de la "décision", à la procédure d'assentiment parlementaire utilisée en matière de traités internationaux, procédure qui exclut, quant au contenu de la décision, tout exercice du droit d'amendement ou du droit de division.

II. Effets de la décision en droit interne.

Nonobstant le fait que les droits, taxes et prélèvements déjà établis qui font l'objet de la décision sont déterminés quant à leur assiette et leurs taux par les organes de la Communauté, ils sont restés, dans l'état actuel de la législation, des impôts nationaux qui sont perçus "au profit de l'Etat", au sens de l'article 110 de la Constitution.

L'adoption de la décision du 21 avril 1970 aura pour effet de modifier leur nature, qui sera celle d'impôts communautaires, au sens large du terme, lesquels seront fondés non plus sur la législation nationale mais sur les traités instituant les Communautés européennes et seront fixés par les seuls organes des Communautés au profit de celles-ci.

III. Constitutionnalité du projet.

L'article 25bis de la Constitution (adopté le 20 juillet 1970 - Moniteur belge du 18 août 1970) dispose :

> "L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public".

.../...

Dans le rapport relatif à cet article, au nom de la Commission de révision de la Constitution du Sénat, M. DEHOUSSE, relevant que "comme celle de l'article 68, sa révision" (c'est-à-dire l'institution de l'article 25bis) "figure pour la quatrième fois à l'ordre du jour des Chambres ..." écrit :

> "Il convient de rappeler, en effet, que la révision décidée en 1954 le fut en grande partie à la suite des doutes qui avaient été exprimés au sujet de la compatibilité des premiers traités européens (C.E.C.A. et C.E.D.) avec les articles 25 et 68 de la Constitution actuelle ... ".

Commentant les termes utilisés à l'article 25bis, il déclare :

- à propos du mot "institutions" :

> "De toute manière, ces institutions internationales sont investies, par les traités qui les établissent, de compétences sans doute variables, mais pouvant aller dans certains cas jusqu'à se substituer, dans une certaine mesure, à des prérogatives ayant, jusqu'à présent, toujours appartenu aux Etats. On s'en est tout particulièrement rendu compte quand sont venus en discussion les premiers traités communautaires. A tout le moins, s'accorda-t-on sur un point : ce fut pour estimer qu'il serait utile, afin d'éviter toute controverse sur la constitutionnalité de pareils traités, d'introduire dans la Constitution une clause expresse autorisant leur conclusion".

- en ce qui concerne l'emploi des mots "l'exercice" :

> "Sur cette notion, un accord s'était réalisé à la Commission de la Chambre et il transparaît dans le rapport de M. PIERSON. Il ne s'agit donc en aucune manière d'un abandon pur et simple. Ce n'est point là l'effet, faut-il vraiment le souligner, d'une quelconque hostilité envers les transformations qui s'opèrent aujourd'hui dans la structure des relations internationales. C'est simplement celui d'un réflexe de prudence pour

.../...

le cas où de telles institutions viendraient à disparaître. C'est également la constatation d'un fait, à savoir que ces institutions ou certaines d'entre elles peuvent fort bien n'être conçues que pour une durée limitée. Il faut dès lors clairement stipuler que celui qui a conféré les compétences les recouvre. Le mot "exercice" permet d'y arriver sans difficulté, tout en garantissant aux institutions intéressées ce qui importe avant tout, c'est-à-dire la réalité de leur fonctionnement".

- au sujet du mot "compétences" :

"Il peut englober deux domaines : celui des attributions et celui des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de celles-ci. On sait que c'est dans ce sens que le mot est communément entendu dans la terminologie actuelle des traités, et notamment dans celle des traités européens.

Des membres de votre Commission ont donc suggéré de le maintenir.

D'autres ont estimé en revanche que l'article 25bis étant appelé à prendre place au titre III de la Constitution, qui traite "des pouvoirs", c'est cette formule qu'il convenait de conserver par souci d'homogénéité. Les compétences qu'il s'agit de transférer à des institutions internationales sont d'ailleurs en dernière analyse des démembrements de l'un ou l'autre desdits pouvoirs. Etant donné qu'en néerlandais le mot équivalent à "pouvoirs", au sens abstrait, ne peut être rendu que par "bevoegdheden", il y a lieu de l'utiliser dans le texte néerlandais.

La majorité de la Commission s'est ralliée à ce point de vue".

Enfin, en ce qui concerne le mode d'attribution de pouvoirs prévu par l'article 25bis, M. DEHOUSSE ajoute :

"Normalement, c'est par un traité que doit s'accomplir l'attribution, à une institution internationale, de l'exercice de compétence déterminée. Ce traité sera le plus souvent celui qui donne naissance à l'institution elle-même. Quant à la loi, on ne la conçoit guère qu'en

.../...

cours de route, pour des mesures d'exécution du traité ou des développements de celui-ci. Encore ces mesures ou ces développements prendront-ils maintes fois la forme d'un autre traité, soumis dans l'ordre interne à une simple loi d'approbation" (Doc. Sénat, session 1969-1970, n° 275).

La portée de l'article 25bis a encore été précisée lors de sa discussion publique au Sénat le 24 mars 1970.

Rappelant les discussions antérieures à propos de la constitutionnalité des premiers traités européens, M. DEHOUSSE, rapporteur, a déclaré notamment :

"La révision entreprise à partir de 1954 a, dès lors, tendu à deux buts. Le premier est de régulariser la situation juridique, d'exclure toute possibilité de controverse quant à la compatibilité, et l'autre d'ouvrir la voie à l'avenir, au développement de nouvelles institutions, et en particulier d'institutions européennes.

C'est à cet objectif là que répond encore la quatrième revision et que tend le rapport de la commission, que j'ai l'honneur de vous présenter".

S'opposant à un amendement de MM. GOFFART, BOLOGNE et BOURGEOIS, il précise :

"On semble dire que parce que la délégation de pouvoirs déterminés est prévue pour des institutions de droit international public, on écarte les organes supranationaux ou communautaires. Dois-je souligner qu'il n'en est pas et qu'il n'en a jamais été question à la commission sénatoriale de revision constitutionnelle?...".

Le rapport de M. WIGNY au nom de la commission de révision de la Constitution de la Chambre (Doc. parl., Chambre, session 1969-1970 - 10 - n° 16/2) donne une interprétation identique. Reprenant notamment la déclaration du Ministre des Affaires étrangères dans une

.../...

lettre du 14 avril 1970 à la Commission précisant que "sous les termes généraux de l'article 25bis sont compris les transferts de pouvoir de l'ordre de ceux qui sont consacrés par les traités créant les Communautés européennes", il ajoute :

> "La ratio legis du nouvel article 25bis ne laisse subsister aucun doute au sujet du but à atteindre, à savoir conférer à ces institutions un pouvoir supranational propre".

Lors de la séance de la Chambre du 27 mai 1970, M. RADOUX, pour illustrer la portée de l'article 25bis en discussion, fit expressément allusion au présent projet en déclarant :

> "Vous allez vous trouver en présence d'un projet de loi qui va enlever au Parlement belge des droits budgétaires pour les transférer au Parlement européen ...
>
> .....
>
> Lorsque nous allons devoir nous prononcer, au mois de juin, nous allons nous trouver, pour la première fois, dans cette assemblée, devant un abandon par ce Parlement de pouvoirs qui sont l'essence et le coeur même d'un Parlement démocratique. Cela veut dire que le vote de certains budgets, de l'ensemble du budget et le vote d'une partie de budgets ne seront plus de la compétence de ce Parlement, puisque le projet qu'on va vous présenter va enlever au Ministre des Finances certains pouvoirs dont ne jouit déjà plus, par exemple, le Ministre de l'Agriculture, puisqu'il n'y a pas de politique réellement commune, dans le Marché commun, que la politique agricole commune".

Tant du texte de l'article 25bis que de son interprétation à la lumière des travaux parlementaires, on peut dès lors conclure à la conformité du projet avec cette disposition.

.../...

Il convient toutefois d'examiner si la constitutionnalité du projet pourrait être mise en doute en se fondant sur les articles 110 et 113 de la Constitution.

Il est vrai que ces articles réservent les pouvoirs fiscaux aux organes qu'ils désignent. Toutefois, à peine de vider l'article 25bis de sa substance, il paraît évident que les traités et les lois qui seront faits conformément à ses dispositions pourront par définition déroger aux autres dispositions constitutionnelles déterminant les compétences et les pouvoirs des organes de l'Etat.

Si la constitutionnalité du projet ne peut être mise en doute quant au principe même de l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public, compte tenu de l'entrée en vigueur de l'article 25bis de la Constitution, il convient toutefois de se demander si de telles attributions de pouvoirs sont subordonnées au respect d'une procédure de vote à majorité spéciale.

Comme le notait M. DEHOUSSE dans son rapport précité, l'article 25bis "n'exprime aucune exigence de majorité spéciale, et, notamment, de majorité des deux tiers". "Il faut toutefois le mettre en relation à cet égard avec le paragraphe 5 du nouvel article 68, tel qu'il est proposé par le document de travail. Aux termes de ce paragraphe, les conditions de présence et de majorité requises pour la revision de la Constitution s'appliquent aux traités conclus en vertu de l'article 25bis ou, a fortiori, dérogeant à la Constitution. C'est une thèse qui a été maintes fois formulée au cours des travaux préparatoires de l'article 25bis. Elle a recueilli l'assentiment de votre Commission". .../...

Toutefois, au cours de la séance du Sénat du 24 mars 1970 qui précède immédiatement le vote de l'article 25bis, M. DEHOUSSE, rapporteur, a répondu en ces termes à M. le Sénateur CUSTERS :

> "M. CUSTERS, ce n'est pas sur moi qu'il faut compter pour défendre la majorité des deux tiers. Vous savez combien j'y suis peu favorable d'une façon générale ; je ne le suis pas plus dans le cas présent ...
>
> Nous ne sommes pas définitivement liés aussi longtemps que nous n'avons pas pris de décision sur l'article 68".

Après que M. CUSTERS eut marqué son approbation, le Président du Sénat fit la déclaration suivante :

> "Comme Président de la Commission, j'estime que le vote que vous allez émettre n'implique aucune décision, ni aucun préjugé quant à la révision de l'article 68 de la Constitution".

L'article 25bis, dans son texte, n'imposant pas une majorité spéciale qui constituerait une dérogation à l'article 38 de la Constitution, toujours en vigueur, on doit dès lors conclure des considérations qui précèdent que, dans l'état actuel des textes constitutionnels, la question de savoir si une majorité spéciale est requise appelle une réponse négative.

*

* *

.../...

L'exposé des motifs du projet de loi portant approbation du Traité du 22 avril 1970 déclare :

> "A partir du moment où les dépenses des Communautés sont financées par des ressources propres et non plus par des contributions de chacun des Etats membres, il est nécessaire, afin de sauvegarder les conceptions démocratiques qui sont les nôtres, que les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire européenne tels qu'ils sont précisés dans les Traités de Paris et de Rome soient modifiés afin d'assurer le contrôle du budget communautaire et de reprendre progressivement les compétences dont sont dessaisis les parlements nationaux".

Les conceptions démocratiques auxquelles se réfère l'exposé des motifs sont celles qui, en Europe occidentale, soumettent à l'intervention des Parlements les décisions relatives aux impôts, aux recettes, aux dépenses et aux comptes. Dans notre système constitutionnel, elles se traduisent par l'attribution au pouvoir législatif d'une quadruple compétence :

- la création de l'impôt (article 110);
- l'autorisation de percevoir l'impôt, donnée par un vote annuel (article 111);
- l'inscription annuelle au budget des recettes et des dépenses (article 115);
- l'approbation des comptes par un vote annuel (article 115).

Il y a lieu d'observer à cet égard que si les nouveaux articles 78 et 78A introduits par les articles 1er et 2 du Traité du 22 avril 1970 dans le Traité de la C.E.C.A. prévoient respectivement en

.../...

leurs numéros 10 et 8 que "l'arrêt définitif du budget administratif vaut autorisation et délégation par la Haute Autorité de percevoir le montant des recettes correspondantes, conformément aux dispositions de l'article 49", les textes destinés à prendre place dans les Traités de la C.E.E. et de l'EURATOM ne comportent pas de dispositions analogues. Il en résulte qu'en ce qui concerne les impôts autres que les prélèvements C.E.C.A. qui seront attribués en propre aux Communautés européennes par l'approbation de la décision du 21 avril 1970, l'assemblée parlementaire européenne ne sera pas investie du pouvoir d'autoriser annuellement leur perception, alors que par ailleurs la décision précitée aura pour effet de dessaisir les parlements nationaux de leur compétence constitutionnelle quant à ces impôts qui seront des impôts communautaires.

Cette constatation n'est toutefois pas de nature à faire obstacle à la constitutionnalité du projet.

L'article 111 de la Constitution, qui requiert le vote annuel d'une loi pour autoriser la perception des impôts au profit de l'Etat, est une règle de droit interne qui ne s'impose pas comme telle aux institutions de droit international public auxquelles l'exercice d'un pouvoir fiscal déterminé serait attribué en vertu de l'article 25bis de la Constitution.

---

De Voorzitter van de Kamer heeft aan de Raad van State een ontwerp voorgelegd dat ertoe strekt de instemming van de Kamers te vragen voor het besluit van 21 april 1970 van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen, hetwelk bepaalt dat de financiering van de uitgaven van de Gemeenschappen, die thans geschiedt door financiële bijdragen van de Lid-Staten, gedurende een overgangsperiode (van 1 januari 1971 tot 31 december 1974) gedeeltelijk en vanaf 1 januari 1975 volledig zal worden vervangen door toekenning van eigen middelen aan de Gemeenschappen. Die middelen zullen bestaan uit :

- de douanerechten en landbouwheffingen bepaald in artikel 2 van het besluit ;
- een percentage van de B.T.W., vanaf 1 januari 1975 (artikel 4 van het besluit).

De Lid-Staten zullen al die rechten, belastingen en heffingen blijven innen overeenkomstig hun eigen wetgeving, maar dan voor rekening van de Gemeenschappen (artikel 6 van het besluit).

De Voorzitter van de Kamer heeft aan de Raad van State dan ook een ontwerp voorgelegd tot goedkeuring van het verdrag houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, opgemaakt te Luxemburg op 22 april 1970.

.../...

Uit artikel 7 van het besluit van 21 april 1970 blijkt dat dit besluit eerst in werking zal treden als het door de Lid-Staten is aanvaard én als die Staten het verdrag van 22 april 1970 hebben bekrachtigd.

Het verdrag van 22 april 1970 zelf zal krachtens zijn artikel 12 eerst in werking treden als het besluit van 21 april 1970 aanvaard is.

*
* *

Nagegaan moet worden welke juridische strekking het besluit van 21 april 1970 heeft, welke internrechtelijke gevolgen het heeft en of het met de bepalingen van de Grondwet bestaanbaar is.

I. Strekking van het besluit van 21 april 1970.

Het besluit van 21 april 1970 is vastgesteld door de Raad van de Economische Gemeenschappen, die ingesteld is door het verdrag van 8 april 1965. Volgens artikel 1 van dat verdrag "treedt de Raad in (de) plaats van de Bijzondere Raad van Ministers van de Europese Gmeenschap voor Kolen en Staal, de Raad van de Europese Economische Gemeenschap en de Raad van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en oefent hij de aan deze instellingen verleende algemene en bijzondere bevoegdheden uit overeenkomstig de bepalingen van de verdragen tot oprichting onderscheidenlijk van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, alsmede van dit verdrag".

.../...

In verband met de financiële voorzieningen van het besluit bepaalt artikel 20 van het verdrag van 8 april 1965 :

"1. De administratieve uitgaven van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de daarop betrekking hebbende ontvangsten, de ontvangsten en uitgaven van de Europese Economische Gemeenschap, de ontvangsten en uitgaven van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, met uitzondering van die van het Voorzieningsagentschap, van de gemeenschappelijke ondernemingen en van die welke moeten worden opgevoerd op de begroting van onderzoek en investeringen van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, worden opgevoerd op de begroting van de Europese Gemeenschappen, volgens de onderscheiden bepalingen van de Verdragen tot oprichting van deze drie Gemeenschappen. Deze begroting, waarop de ontvangsten en de uitgaven met elkaar in evenwicht moeten zijn, treedt in de plaats van de administratieve begroting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de begroting van de Europese Economische Gemeenschap en de huishoudelijke begroting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

2. Het gedeelte van deze uitgaven, dat wordt gedekt door de in artikel 49 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal bedoelde heffingen, wordt vastgesteld op 18 miljoen rekeneenheden.

Met ingang van het begrotingsjaar dat aanvangt op 1 januari 1967, legt de Commissie elk jaar aan de Raad een verslag voor, op grond waarvan de Raad onderzoekt of er aanleiding bestaat dit bedrag aan te passen aan de ontwikkeling van de begroting der Gemeenschappen. De Raad beslist met de meerderheid bedoeld in artikel 28, vierde alinea, eerste zin, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Deze aanpassing vindt plaats op de grondslag van de beoordeling van de ontwikkeling van de uitgaven die voortvloeien uit de toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

3. Het gedeelte van de heffingen, dat dient ter dekking van de uitgaven van de begroting der Gemeenschappen, wordt door de Commissie ter beschikking gesteld voor de tenuitvoerlegging van deze begroting volgens het tijdschema dat voor de terbeschikkingstelling door de Lid-Staten van hun bijdragen is opgenomen in de financiële reglementen, vastgesteld krachtens artikel 209, sub b, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en artikel 183, sub b, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie".

.../...

Wat de E.G.K.S. betreft, hier moet worden opgemerkt dat het besluit van 21 april 1970 geen wijziging bedoelt aan te brengen in de teksten betreffende het stelsel van de heffingen, zoals die door het aangehaalde artikel 20 geamendeerd zijn.

Dat besluit is gegrond op artikel 201 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en op artikel 173 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, welke bepalen :

"Artikel 201.-

De Commissie bestudeert onder welke voorwaarden de financiële bijdragen der Lid-Staten, bedoeld in artikel 200, zouden kunnen worden vervangen door eigen middelen, met name door ontvangsten afkomstig uit het gemeenschappelijk douanetarief, wanneer dit definitief in werking zal zijn getreden.

Hiertoe doet de Commissie voorstellen aan de Raad.

De Raad kan met eenparigheid van stemmen, na de Vergadering over deze voorstellen te hebben geraadpleegd, de bepalingen vaststellen, waarvan hij de aanneming door de Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen aanbeveelt.

Artikel 173.-

De in artikel 172 bedoelde financiële bijdragen van de Lid-Staten kunnen geheel of ten dele worden vervangen door de opbrengst van door de Gemeenschap in de Lid-Staten geïnde heffingen.

Hiertoe doet de Commissie voorstellen aan de Raad betreffende de grondslag, de wijze van vaststelling van het tarief en de wijze van heffing.

De Raad kan met eenparigheid van stemmen, na de Vergadering over deze voorstellen te hebben geraadpleegd, de bepalingen vaststellen, waarvan hij de aanneming door de Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt".

.../...

Uit het derde lid van die bepalingen, volgens hetwelk de Raad "de aanneming door de Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen aanbeveelt", blijkt dat de akte welke de Raad van Ministers van de Gemeenschappen op 21 april 1970 heeft vastgesteld, anders dan het opschrift zegt, geen "besluit", dit wil zeggen geen "beschikking" is in de zin van artikel 189 van het E.E.G.-Verdrag en van artikel 161 van het Euratom-Verdrag welke hieronder zijn overgenomen, maar veeleer het karakter van een aanbeveling heeft.

> " Voor de vervulling van hun taak stellen de Raad en de Commissie verordeningen en richtlijnen vast, geven beschikkingen en brengen aanbevelingen of adviezen uit, onder de in dit Verdrag vervatte voorwaarden.
>
> Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat.
>
> Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.
>
> Een beschikking is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht.
>
> Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend".

Het besluit van 21 april 1970, dat het karakter van een aanbeveling heeft, schept dus geen verplichting voor de Lid-Staten. Het moet worden gezien als een originele vorm voor een ontwerp van internationale overeenkomst.

Als de nieuwe regelen eenmaal door de Lid-Staten aangenomen zijn, zullen zij als een overeenkomst gelden en hetzelfde gezag hebben als de Verdragen zelf, zowel ten aanzien van de communautaire instellingen als ten aanzien van de Staten en andere rechtsonderhorigen van de gemeenschappen.

.../...

De Regering heeft dus, met het oog op de aanneming van het "besluit", terecht gewerkt met de ter zake van internationale verdragen gebruikelijke procedure voor het verkrijgen van de instemming van het parlement, waarbij, wat de inhoud van het besluit betreft, het recht van amendering of splitsing niet kan worden uitgeoefend.

II. Internrechtelijke gevolgen van het besluit.

Al zijn de grondslag en de tarieven van de reeds ingevoerde rechten, belastingen en heffingen waarop het besluit betrekking heeft, door de organen van de Gemeenschap vastgesteld, in de huidige stand van de wetgeving zijn ze nationale belastingen gebleven die geïnd worden "ten behoeve van de Staat" in de zin van artikel 110 van de Grondwet.

Door de aanneming van het besluit van 21 april 1970 zullen zij belastingen van een andere aard, namelijk gemeenschapsbelastingen in de ruime zin van het woord worden, zullen zij niet langer gegrond zijn op de landswetgeving maar op de verdragen tot instelling van de Europese Gemeenschappen, en zullen zij nog alleen door de organen van en ten behoeve van de Gemeenschappen vastgesteld worden.

III. Grondwettigheid van het ontwerp.

Artikel 25bis van de Grondwet (aangenomen op 20 juli 1970 - Belgisch Staatsblad van 18 augustus 1970) bepaalt:

" De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen".

.../...

In het verslag over dit artikel namens de Senaatscommissie voor de Grondwetsherziening schrijft F.DEHOUSSE, na erop te hebben gewezen dat het "evenals artikel 68, nu al voor de vierde maal aan de orde komt in de Kamers" :

> " Er zij aan herinnerd dat in 1954 voornamelijk tot herziening besloten werd omdat er twijfel gerezen was over de bestaanbaarheid van de eerste Europese Verdragen (E.G.K.S. en E.D.G.) met de artikelen 25 en 68 van onze Grondwet".

Commentaar leverend op de in artikel 25bis gebruikte termen, verklaart hij :

- in verband met het woord "instellingen" :

> " Hoe dan ook, deze internationale instellingen krijgen in de desbetreffende verdragen bevoegdheden toegewezen, die weliswaar van geval tot geval verschillen maar soms tot op zekere hoogte in de plaats treden van bevoegdheden die tot dan toe steeds aan de Staten hadden toebehoord. Dit werd vooral scherp aangevoeld toen de eerste gemeenschapsverdragen in bespreking kwamen. Op één punt was er althans overeenstemming, en wel dat het ter voorkoming van iedere betwisting over de grondwettigheid goed zou zijn dat in de Grondwet een uitdrukkelijke bepaling wordt opgenomen om het sluiten van dergelijke verdragen toe te laten".

- in verband met het gebruik van de woorden "het uitoefenen":

> " Omtrent dit begrip werd overeenstemming bereikt in de Kamercommissie, zoals het verslag van de heer PIERSON laat doorschemeren. Het gaat dus niet zonder meer om een afstand van bevoegdheid. En dit stamt in 't geheel niet - behoeven wij dit werkelijk te onderstrepen - uit een gevoel van vijandigheid ten opzichte van de tegenwoordige structuurveranderingen in de internationale verhoudingen. Maar eenvoudig uit een gevoel van voorzichtigheid voor het geval dat die instellingen mochten komen te verdwijnen. En ook omdat het een feit is dat die instellingen of sommige ervan wellicht berekend zijn

.../...

om maar een bepaalde tijd te duren. Daarom moet duidelijk bedongen worden dat degene die de bevoegdheden heeft toegekend, ze ook terugkrijgt. Met het woord "uitoefenen" gaat dit zonder bezwaar en tevens wordt aan de betrokken instellingen de hoofdzaak gewaarborgd, nl. dat zij werkelijk kunnen functioneren".

- over het woord "bevoegdheden" :

" Het schept de mogelijkheid twee gebieden te omspannen : enerzijds de toegewezen taak en anderzijds het vermogen om die te volbrengen. Zoals bekend, is het in deze zin dat het woord gemeenlijk wordt verstaan in de huidige verdragsterminologie, met name in de Europese verdragen.

Sommige leden van uw Commissie stelden derhalve voor het te handhaven.

Andere commissieleden daarentegen waren van mening dat, aangezien artikel 25bis thuishoort in titel III van de Grondwet, die handelt over "Les Pouvoirs", het woord "pouvoirs" moet worden behouden met het oog op de homogeniteit. De bevoegdheden die moeten worden overgedragen aan internationale instellingen zijn trouwens per slot van rekening afsplitsingen van een van die machten. Aangezien in het Nederlands het equivalent voor het woord "pouvoirs" in abstracte zin niet anders kan zijn dan "bevoegdheden", behoort die term in de Nederlandse tekst te worden gebruikt.

De meerderheid van uw Commissie verenigde zich met dit standpunt".

.../...

Over de in artikel 25bis bepaalde wijze waarop de bevoegdheden worden opgedragen, schrijft DEHOUSSE ten slotte nog :

> "Normalerwijze moet de uitoefening van bepaalde bevoegdheden door een Verdrag worden opgedragen aan een internationale instelling. Dit zal meestal het Verdrag zijn waardoor de instelling zelf in het leven wordt geroepen. Wat de wet betreft, deze zal pas onderweg een rol gaan spelen, namelijk bij de uitvoering of de nadere uitwerking van het Verdrag. En dan nog zullen de daartoe strekkende maatregelen veelal de vorm aannemen van een ander Verdrag, dat in het interne recht aan een gewone goedkeuringswet onderworpen is" (Gedr. St., Senaat, zitting 1969-1970, nr. 275).

De strekking van artikel 25bis is nog toegelicht bij de openbare behandeling in de Senaat op 24 maart 1970.

Na te hebben verwezen naar de vroegere besprekingen over de grondwettigheid van de eerste Europese Verdragen, heeft rapporteur DEHOUSSE onder meer verklaard :

> "La révision entreprise à partir de 1954 a, dès lors, tendu à deux buts. Le premier est de régulariser la situation juridique, d'exclure toute possibilité de controverse quant à la compatibilité, et l'autre d'ouvrir la voie à l'avenir, au développement de nouvelles institutions, et en particulier d'institutions européennes.
>
> C'est à cet objectif là que répond encore la quatrième revision et que tend le rapport de la commission, que j'ai l'honneur de vous présenter".

Zich verzettend tegen een amendement GOFFART, BOLOGNE en BOURGEOIS, verklaart hij :

.../...

"On semble dire que parce que la délégation de pouvoirs déterminés est prévue pour des institutions de droit international public, on écarte les organes supranationaux ou communautaires. Dois-je souligner qu'il n'en est pas et qu'il n'en a jamais été question à la commission sénatoriale de revision constitutionnelle ... ?"

Het verslag namens de Kamercommissie voor de grondwetsherziening, uitgebracht door P. WIGNY (Gedr. St., Kamer, zitting 1969-1970 - 10 (bijzondere zitting 1968) nr. 16/2°), geeft eenzelfde interpretatie. Onder verwijzing naar de verklaring van de Minister van Buitenlandse Zaken in een aan de Commissie gerichte brief van 14 april 1970 dat "onder de algemene bewoordingen van artikel 25bis begrepen zijn de overdrachten van bevoegdheid zoals die welke bekrachtigd zijn door de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen", schrijft hij nog :

"De ratio legis van het nieuwe artikel 25bis laat geen twijfel open wat betreft het te bereiken doel, namelijk aan deze instellingen een eigen, supra-nationale bevoegdheid toe te kennen".

Tijdens de vergadering van de Kamer van 27 mei 1970 heeft L. RADOUX, ter illustratie van de strekking van het behandelde artikel 25bis, met zoveel woorden een toespeling gemaakt op het onderhavige ontwerp :

"Vous allez vous trouver en présence d'un projet de loi qui va enlever au Parlement belge des droits budgétaires pour les transférer au Parlement européen ...

.....

Lorsque nous allons devoir nous prononcer, au mois de juin, nous allons nous trouver, pour la première fois, dans cette assemblée, devant un abandon par ce Parlement de pouvoirs qui sont l'essence et le

.../...

coeur même d'un Parlement démocratique. Cela veut dire que le vote de certains budgets, de l'ensemble du budget et le vote d'une partie de budgets ne seront plus de la compétence de ce Parlement, puisque le projet qu'on va vous présenter va enlever au Ministre des Finances certains pouvoirs dont ne jouit déjà plus, par exemple, le Ministre de l'Agriculture, puisqu'il n'y a pas de politique réellement commune, dans le Marché commun, que la politique agricole commune".

Zowel uit de tekst van artikel 25bis als uit de interpretatie ervan aan de hand van de parlementaire voorbereiding mag dus meteen worden geconcludeerd dat het ontwerp wel degelijk met dat artikel overeen te brengen is.

Toch moet worden onderzocht of het ontwerp een toetsing aan de artikelen 110 en 113 van de Grondwet kan doorstaan.

Volgens die artikelen zijn inzake belastingen alleen die organen bevoegd welke zij aanwijzen. Wil men artikel 25bis echter niet uithollen, dan lijkt men vanzelfsprekend te moeten aannemen dat de overeenkomstig dat artikel tot stand te brengen Verdragen en wetten per definitie kunnen afwijken van de andere grondwetsbepalingen tot vaststelling van de algemene en bijzondere bevoegdheden van de organen van de Staat.

Kan het ontwerp, nu artikel 25bis in werking is getreden, de toetsing aan de Grondwet doorstaan wat het beginsel zelf betreft dat bepaalde machten aan volkenrechtelijke instellingen kunnen worden opgedragen, toch rijst de vraag of voor een zodanige opdracht een bijzondere stemmenmeerderheid vereist is.

.../...

Zoals in het verslag DEHOUSSE wordt opgemerkt, stelt artikel 25bis "geen eisen op het stuk van een bijzondere meerderheid en, met name, van een tweederdemeerderheid". "Te dien aanzien behoort het evenwel in verband te worden gebracht met paragraaf 5 van het nieuwe artikel 68, zoals in het werkdocument voorgesteld. Luidens die paragraaf gelden de eisen van aanwezigheid en meerderheid voor de herziening van de Grondwet, ook voor de Verdragen die worden gesloten krachtens artikel 25bis of, a fortiori, voor die welke afwijken van de Grondwet. Deze stelling is herhaaldelijk te berde gebracht tijdens de voorbereidende werkzaamheden van artikel 25bis. Uw Commissie heeft er zich mee verenigd".

Tijdens de Senaatsvergadering van 24 maart 1970 die onmiddellijk voorafging aan de stemming over artikel 25bis, heeft rapporteur DEHOUSSE als volgt geantwoord aan senator CUSTERS :

> "M. CUSTERS, ce n'est pas sur moi qu'il faut compter pour défendre la majorité des deux tiers. Vous savez combien j'y suis peu favorable d'une façon générale; je ne le suis pas plus dans le cas présent ...
>
> Nous ne sommes pas définitivement liés aussi longtemps que nous n'avons pas pris de décision sur l'article 68".

Nadat senator CUSTERS zijn instemming had betuigd, heeft de Senaatsvoorzitter de volgende verklaring afgelegd :

> "Comme Président de la Commission, j'estime que le vote que vous allez émettre n'implique aucune décision, ni aucun préjugé quant à la révision de l'article 68 de la Constitution".

.../...

Nu de tekst van artikel 25bis geen bijzondere meerderheid voorschrijft waardoor zou worden afgeweken van het nog steeds geldende artikel 38 van de Grondwet, is de conclusie uit het bovenstaande dat de vraag of een bijzondere meerderheid vereist is in de huidige stand van de grondwetteksten ontkennend moet worden beantwoord.

*

* *

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag van 22 april 1970 zegt :

> "Van het ogenblik af dat de uitgaven van de Gemeenschappen door eigen middelen en niet langer door bijdragen van elk der Lid-Staten worden gedekt, eist het behoud van de democratische beginselen die wij zijn toegedaan dat de bevoegdheden van de Europese Parlementaire Vergadering zoals die worden omschreven in de Verdragen van Parijs en Rome worden gewijzigd teneinde deze Vergadering in staat te stellen toezicht uit te oefenen op de communautaire begroting en geleidelijk de bevoegdheden over te nemen welke aan de nationale parlementen worden onttrokken".

De democratische beginselen waarover de memorie het heeft, zijn die krachtens welke in West-Europa beslissingen inzake belastingen, ontvangsten, uitgaven en rekeningen aan de Parlementen worden voorgelegd. In ons grondwettelijk bestel komen die beginselen hierin tot uiting dat aan de wetgevende macht een viervoudige bevoegdheid is toegekend :

.../...

- het invoeren van de belasting (artikel 110);
- de machtiging om de belasting te innen, die door een jaarlijkse stemming wordt verleend (artikel 111);
- de jaarlijkse inschrijving op de begroting van ontvangsten en uitgaven (artikel 115);
- de goedkeuring van de rekeningen door een jaarlijkse stemming (artikel 115).

In dit verband moge worden opgemerkt dat de nieuwe artikelen 78 en 78A, die door de artikelen 1 en 2 van het Verdrag van 22 april 1970 in het E.G.K.S.-Verdrag worden ingevoegd, onderscheidenlijk in hun nummers 10 en 8 weliswaar bepalen dat "de definitieve vaststelling van de administratieve begroting geldt als machtiging en verplichting voor de Hoge Autoriteit om het bedrag van de daarmede overeenkomende inkomsten te innen overeenkomstig de bepalingen van artikel 49", maar dat de teksten die in het E.E.G.-Verdrag en in het Euratom-Verdrag moeten komen te staan, geen soortgelijke bepalingen bevatten. Dit brengt mede dat, ten aanzien van de belastingen die geen E.G.K.S.-heffingen zijn en die als eigen middelen aan de Europese Gemeenschappen zullen worden toegekend door de goedkeuring van het besluit van 21 april 1970, de Europese Parlementaire Vergadering niet over de bevoegdheid zal beschikken om de inning jaarlijks toe te staan, terwijl dat besluit anderzijds de nationale parlementen uiteindelijk hun grondwettelijke bevoegdheid ten aanzien van die belastingen, die nu gemeenschapsbelastingen worden, zal ontnemen.

.../...

Maar dat vermag niets af te doen aan de grondwettigheid van het ontwerp.

De eis van het grondwetsartikel 111, dat jaarlijks een wet wordt gestemd om toe te staan dat belastingen ten behoeve van de Staat worden geïnd, is een internrechtelijke regel, die als zodanig niet geldt voor de volkenrechtelijke instellingen waaraan krachtens artikel 25bis van de Grondwet de uitoefening van een bepaalde macht inzake belastingen mocht worden opgedragen.

---

| | | | |
|---|---|---|---|
| La chambre était composée de | | De kamer was samengesteld uit | |
| Messieurs : de Heren : | G.VAN BUNNEN, | conseiller d'Etat, staatsraad, | président, voorzitter, |
| | J.MASQUELIN, | conseillers d'Etat, | |
| Madame : Mevrouw : | G.CISELET, | staatsraden, | |
| Messieurs : de Heren : | P.DE VISSCHER, | assesseurs de la section de législation, | |
| | M.VERSCHELDEN, | bijzitters van de afdeling wetgeving, | |
| | M.JACQUEMIJN, | greffier adjoint, adjunct-griffier, | greffier. griffier. |

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.G.VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par MM.H.ROUSSEAU et G.PIQUET, substituts de l'auditeur général.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.G.VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de HH.H.ROUSSEAU en G.PIQUET, substituut-auditeurs-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) M.JACQUEMIJN. (s.) M.VAN BUNNEN.