ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 24 mars 1972, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant confirmation de deux arrêtés royaux relatif au tarif des droits d'entrée pris au cours de l'année 1971", a donné le 5 juillet 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 24e maart 1972 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot bekrachtiging van twee koninklijke besluiten betreffende het tarief van invoerrechten getroffen in de loop van het jaar 1971", heeft de 5e juli 1972 het volgend advies gegeven :

Depuis le 1er juillet 1968, le tarif douanier applicable en Belgique est un tarif douanier extérieur commun aux six pays de la Communauté économique européenne. Les droits de douane ont été supprimés à l'intérieur de la Communauté.

Le tarif douanier extérieur commun a été arrêté par un règlement du Conseil de la C.E.E. du 28 juin 1968 (J.O. n° L172 du 22 juillet 1968).

Le préambule de ce règlement précise que celui-ci ne s'applique pas aux produits relevant de la C.E.C.A. et qu'il ne fait pas obstacle à l'application par les Etats membres de droits autres que ceux du tarif douanier commun dans la mesure où une disposition du droit communautaire justifie cette application. En outre, le tarif commun est suivi de plusieurs annexes ayant trait à la suspension des droits d'entrée en faveur de produits résultant de la transformation de produits agricoles (annexe III) et à la suspension totale ou partielle des droits d'entrée en faveur d'autres produits (annexe II).

L'exposé des motifs de la loi du 20 février 1970 décrivait ainsi la nouvelle procédure d'adoption des actes modificatifs du tarif douanier extérieur commun :

"...

Dès lors, pour la réalisation de changements (ou de suspensions), apportés au tarif douanier commun par la voie de règlements pour les produits C.E.E. et Euratom, ou de décisions pour les produits C.E.C.A., il n'apparaît plus nécessaire, sur le plan belge, de procéder encore à la rédaction et à la publication d'arrêtés royaux " (Doc. parl., Chambre, session 1968-69, n° 475/1, p. 2).

.../...

Néanmoins, la loi du 20 février 1970, en son article 2, § 1er, 1° et 2°, réserve au Roi, sous le couvert d'une confirmation législative, le pouvoir de modifier ou de suspendre les droits d'entrée. L'exposé des motifs explique la persistance de cette attribution de pouvoir par la nécessité de régler "les cas où les instances des Communautés européennes n'ont pas encore le pouvoir d'émettre des règlements ou des décisions; il s'agit notamment de certains produits qui n'ont pas fait l'objet jusqu'à présent d'un accord dans le cadre de la politique agricole commune".

L'article 2, § 1er, 3°, de la loi du 20 février 1970 permet encore au Roi de prendre toutes autres mesures (en dehors des modifications du tarif des droits d'entrée) propres à assurer la bonne exécution d'actes internationaux, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales.

"Tout comme auparavant", dit encore l'exposé des motifs,"le Roi pourra aussi prendre des mesures pour assurer l'exécution d'actes internationaux, parmi lesquels il faut notamment comprendre les directives et les décisions édictées par les Communautés européennes en matière d'harmonisation de la législation douanière" (même Doc. parl. , page 3).

*

* *

Les arrêtés royaux des 27 janvier et 27 avril 1971 que le projet de loi tend à confirmer, font suite à l'accord signé à Arusha, le 24 septembre 1969, qui crée une association entre la Communauté économique européenne et la Tanzanie, l'Ouganda et le Kénia, ainsi qu'à l'accord signé à Yaounde, le 29 juillet 1969, qui crée une association entre la même C.E.E. et les Etats africains et malgache.

.../...

Ces accords ont été conclus par les six pays européens, individuellement représentés, ainsi que par la Communauté, représentée par le président du Conseil et par le président de la Commission. Ils ont fait ensuite l'objet d'une approbation par deux décisions du Conseil du 29 septembre 1970. Ces décisions commencent par les mots : "Sont conclus, approuvés et confirmés, au nom de la Communauté, la convention ... , les protocoles... et les annexes ..." (J.O. 1970, n° L282).

Pour ce qui est de la Belgique, les accords ont reçu l'assentiment des Chambres législatives dans deux lois datées du 15 juillet 1970 (Moniteur belge des 25 et 29 décembre 1970).

Les accords devaient entrer en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle seraient déposés les instruments de ratification et l'acte de notification (respectivement articles 59 de l'accord de Yaounde et 34 de l'accord d'Arusha).

L'exécution des accords postulait des modifications au tarif douanier commun.

Selon l'article 28 du Traité de Rome instituant la C.E.E., "toutes modifications ou suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun sont décidées par le Conseil statuant à l'unanimité".

L'attribution expresse de cette compétence au Conseil de la C.E.E. exclut l'action unilatérale des autorités nationales des six pays européens, pour tout ce qui est de la compétence de la Communauté.

.../...

Dès lors, dans la mesure où les exemptions de droits et dérogations au tarif douanier commun consenties en vertu de ces accords n'étaient pas directement applicables et réclamaient l'adoption d'un acte juridique d'exécution, cet acte aurait dû émaner du Conseil de la Communauté agissant sur base de l'article 28 du Traité de Rome. Il en a d'ailleurs été ainsi pour certains produits agricoles : la viande bovine, les matières grasses, les fruits et légumes transformés, les produits agricoles transformés (règlements C.E.E., n^{os} 517, 518, 519 et 520/70 du 17 mars 1970, J.O. L65 du 21 mars 1970) et les tabacs bruts (règlement C.E.E. 244/71 du 1er février 1971, J.O. L29 du 5 février 1971), certains légumes et fruits frais (règlements C.E.E. n^{os} 859 et 860/72 du 25 avril 1972 , J.O. L101 du 28 avril 1972).

S'il est exact que la loi en projet permettra aux Etats qui se sont associés à la C.E.E. par les accords de Yaounde et de Arusha de ne pas être frustrés, aux frontières belges, des avantages que ces accords avaient pour but de leur accorder, il n'est pas moins certain que des exemptions au tarif extérieur commun ainsi édictées unilatéralement par un Etat membre de la C.E.E. ne trouvent leur justification ni dans le Traité de Rome ni dans les accords de Yaounde ou de Arusha et ne présentent aucune des garanties qui s'attachent à un règlement communautaire.

Sedert 1 juli 1968 is het in België toepasselijke douanetarief een voor de zes landen van de Europese Economische Gemeenschap gemeenschappelijk buitentarief. Binnen de Gemeenschap zijn de douanerechten afgeschaft.

Het gemeenschappelijk buitentarief is vastgesteld in een verordening van de Raad van de E.E.G. van 28 juni 1968 (Publikatieblad nr. L172 van 22 juli 1968).

In de aanhef stelt die verordening, dat zij geen toepassing vindt op de E.G.K.S.-goederen en dat zij niet verhindert dat de Lid-Staten andere rechten dan die van het gemeenschappelijk douanetarief toepassen in de mate waarin een bepaling van het gemeenschapsrecht die toepassing wettigt. Bij het gemeenschappelijk tarief zijn bovendien een aantal bijlagen gevoegd die betrekking hebben op de schorsing van de invoerrechten voor produkten die voortkomen uit de verwerking van landbouwprodukten (bijlage III) en op de gehele of gedeeltelijke schorsing van de invoerrechten voor andere produkten (bijlage II).

De memorie van toelichting van de wet van 20 februari 1970 beschreef de nieuwe procedure voor goedkeuring van akten tot wijziging van het gemeenschappelijk buitentarief als volgt :

"...

Hieruit volgt dat, voor de tenuitvoerlegging van wijzigingen (of van schorsingen) in het gemeenschappelijk douanetarief ingevolge verordeningen betreffende de E.E.G.- en Euratomgoederen en beschikkingen betreffende de E.G.K.S.-goederen, het op Belgisch vlak niet meer noodzakelijk blijkt koninklijke besluiten op te stellen en bekend te maken" (Gedr. St., Kamer, zitting 1968-69, nr. 475/1, blz. 2).

.../...

Niettemin machtigt de wet van 20 februari 1970, in haar artikel 2, § 1, 1° en 2°, de Koning om de invoerrechten te wijzigen of te schorsen bij wege van besluiten die door de wetgever bekrachtigd moeten worden. Dat de Koning die bevoegdheid behoudt, wordt in de memorie van toelichting verantwoord door de noodzaak een regeling te treffen voor "de gevallen waarin de instanties van de Europese Gemeenschappen de macht nog niet bezitten om verordeningen of beschikkingen uit te vaardigen; het betreft hier bepaalde produkten waarvoor tot op heden nog geen gemeenschappelijk landbouwbeleid is tot stand gekomen".

Krachtens artikel 2, § 1, 3°, van de wet van 20 februari 1970 kan de Koning (benevens de wijzigingen van het tarief van invoerrechten) ook alle andere maatregelen treffen "om de goede uitvoering te verzekeren van internationale akten, hieronder begrepen zijnde het opheffen of het wijzigen van wetsbepalingen".

"Evenals voorheen - zo vervolgt de memorie van toelichting - mag de Koning ook maatregelen treffen ten einde de uitvoering van internationale akten te bewerkstelligen; hieronder moeten inzonderheid worden begrepen de richtlijnen en de beschikkingen uitgevaardigd door de Europese Gemeenschappen inzake de eenmaking van de douanewetgeving" (zelfde Gedr. St., blz. 3).

*

* *

De koninklijke besluiten van 27 januari en 27 april 1971 welke het ontwerp bedoelt te bekrachtigen, zijn gevolgd op de op 24 september 1969 te Arusha ondertekende overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen

.../...

de Europese Economische Gemeenschap en Tanzania, Oeganda en Kenya, en op de op 29 juli 1969 te Yaounde ondertekende overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen dezelfde E.E.G. en de Afrikaanse Staten en Madagaskar.

Die overeenkomsten zijn gesloten door de zes Europese landen, individueel vertegenwoordigd, alsook door de Gemeenschap, vertegenwoordigd door de voorzitter van de Raad en door de voorzitter van de Commissie. Zij zijn nadien goedgekeurd bij twee besluiten van de Raad van 29 september 1970, die beginnen met de woorden : "Hierbij worden namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bekrachtigd, de associatieovereenkomst ... de ... protocollen, alsmede de bijlagen ..." (Publikatieblad 1970, nr. L282).

Wat België betreft hebben de overeenkomsten de instemming van de Wetgevende Kamers gekregen in twee wetten van 15 juli 1970 (Belgisch Staatsblad van 25 en van 29 december 1970).

De overeenkomsten moesten in werking treden de eerste dag van de maand volgend op de datum waarop de akten van bekrachtiging en de akte van kennisgeving zouden zijn uitgewisseld (onderscheidenlijk artikel 59 van de overeenkomst van Yaounde en artikel 34 van de overeenkomst van Arusha).

Voor de uitvoering van de overeenkomsten was het nodig het gemeenschappelijk douanetarief te wijzigen.

Artikel 28 van het Verdrag van Rome tot oprichting van de E.E.G. bepaalt : "De Raad beslist met eenparigheid van stemmen over alle autonome wijzigingen of schorsingen van de rechten van het gemeenschappelijk douanetarief".

.../...

De uitdrukkelijke toekenning van die bevoegdheid aan de Raad van de E.E.G. sluit eenzijdig optreden van de nationale overheden van de zes Europese landen uit voor al wat tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoort.

Voorzover de krachtens deze overeenkomsten toegestane vrijstellingen van rechten en afwijkingen van het gemeenschappelijk douanetarief niet rechtstreeks toepassing vonden en de goedkeuring van een juridische uitvoeringsakte behoefden, zou die akte dus uitgegaan moeten zijn van de Raad van de Gemeenschap, handelend op grond van artikel 28 van het Verdrag van Rome. Het is trouwens zo gegaan voor bepaalde landbouwprodukten : rundvlees, oliehoudende produkten, op basis van groenten en fruit verwerkte produkten, verwerkte landbouwprodukten (E.E.G.-verordeningen, nrs 517, 518, 519 en 520/70 van 17 maart 1970, Publikatieblad L65 van 21 maart 1970) en ruwe tabak (E.E.G.-verordening 244/71 van 1 februari 1971, Publikatieblad L29 van 5 februari 1971), bepaalde groenten en vers fruit (E.E.G.-verordeningen nrs 859 en 860/72 van 25 april 1972, Publikatieblad L101 van 28 april 1972).

Zullen de Staten die door de overeenkomsten van Yaounde en Arusha met de E.E.G. geassocieerd zijn, door toedoen van de ontwerp-wet aan de Belgische grenzen de voordelen kunnen behouden welke die overeenkomsten hun hebben toegezegd, het staat evenzeer vast dat vrijstellingen van het gemeenschappelijk buitentarief die aldus door een Lid-Staat van de E.E.G. eenzijdig worden uitgevaardigd, geen verantwoording vinden in het Verdrag van Rome of in de overeenkomsten van Yaounde of Arusha en geen van de aan een gemeenschapsregeling verbonden waarborgen bieden.

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
G. ARONSTEIN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : 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 M. G. PIQUET, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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 H. G.PIQUET,eerste-auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. HOLOYE.