Bureau Coordination

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 3 février 1955, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant ratification de l'arrêté royal du 24 janvier 1955 relatif au tarif des droits d'entrée", a donné le 30 mars 1955 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 3e Februari 1955 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 24 Januari 1955 betreffende het tarief van invoerrechten", heeft de 30e Maart 1955 het volgend advies gegeven :

L'avant-projet a pour objet de ratifier l'arrêté royal du 24 janvier 1955 qui modifie le tarif des droits d'entrée.

Cet arrêté royal trouve sa base légale dans l'article 2, c, de la loi du 5 septembre 1947 approuvant la convention douanière entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Mais il résulte des travaux préparatoires de cette loi que l'habilitation donnée au Roi de modifier le tarif des droits d'entrée ne vaut que dans la mesure où les dispositions qu'il compte prendre auront fait l'objet d'un accord préalable entre les Etats parties à la convention.

En l'espèce, cet accord résulte d'un protocole additionnel à la convention, lequel n'a pas été jusqu'ici soumis à l'assentiment des Chambres législatives.

L'exposé des motifs de l'avant-projet déclare :

"Toutes ces modifications, proposées par le Conseil administratif des douanes, ont fait l'objet d'un protocole additionnel à la convention douanière belgo-luxembourgeoise-néerlandaise du 5 septembre 1944. La ratification par les Chambres législatives de l'arrêté royal y relatif entraîne ipso facto l'approbation du dit protocole additionnel".

A cet égard, il importe d'observer que les effets d'une loi de ratification d'un arrêté royal et ceux d'une loi approbative d'une convention internationale ne sont pas identiques.

.../...

La ratification d'un arrêté confère à l'arrêté ratifié la force de la loi et fait obstacle à ce que la légalité de l'arrêté puisse être désormais contestée; elle n'a aucune incidence dans le domaine des relations internationales de l'Etat et laisse intact le pouvoir des autorités nationales, agissant en pleine souveraineté et dans la sphère de leurs attributions propres, de modifier l'arrêté ou de l'abroger.

L'approbation d'un instrument diplomatique, au contraire, donne pleine valeur et pleine force à un acte qui n'émane pas de la puissance souveraine d'un seul Etat; pour modifier cet instrument ou pour l'abroger, un nouvel accord de volontés étatiques sera nécessaire; le législateur en approuvant une convention internationale fait donc plus que de conférer la force de la loi aux stipulations de cette convention; il établit une limite au domaine où sa souveraineté s'exercera sans partage.

Il en résulte que l'on ne peut ériger en principe que la ratification par le législateur d'un acte du pouvoir exécutif constitue de plano l'approbation d'un instrument diplomatique; il n'en sera ainsi que lorsque la ratification de l'arrêté impliquera nécessairement l'approbation de l'instrument.

Dans le cas de l'arrêté royal du 24 janvier 1955 , il apparaît bien que les deux actes précités sont liés et que la ratification prévue implique l'approbation du protocole additionnel.

Ce procédé d'approbation tacite n'est cependant guère heureux. En effet, la loi de ratification

de l'arrêté du 24 janvier 1955 ne fait aucune allusion au protocole , non plus que l'arrêté lui-même; seul l'exposé des motifs du projet de loi de ratification en révèle l'existence, mais sans qu'il soit possible d'en connaître ni la date, ni le contenu, ni la durée.

De plus, ce n'est que par une suite de déductions et par un examen comparatif de l'exposé des motifs du projet de loi, de l'article 2 de la loi du 5 septembre 1947, des articles 1er, 3 et 7 de la convention y annexée, et des travaux préparatoires qui en fixent la portée exacte, qu'il est possible de considérer que la loi de ratification entraînera approbation du protocole, et encore cette approbation n'aura-t-elle pas le caractère indiscutable qui résulte d'une approbation expresse.

Il serait,dès lors,préférable de prévoir l'approbation du protocole dans un article à insérer dans le projet de loi.

Het voorontwerp strekt tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 24 Januari 1955, dat het tarief van invoerrechten wijzigt.

Rechtsgrond voor dit koninklijk besluit is artikel 2, c, van de wet van 5 September 1947 tot goedkeuring van de Douaneovereenkomst tussen België, Luxemburg en Nederland.

Uit de parlementaire voorbereiding van deze wet blijkt echter, dat de aan de Koning gegeven machtiging om het tarief van invoerrechten te wijzigen alleen geldt voor zover tussen de deelnemende Staten vooraf overeenstemming is bereikt over de maatregelen welke hij voornemens is te treffen.

In het onderhavige geval blijkt die overeenstemming uit een aanvullend protocol bij de Douaneovereenkomst, dat nog niet ter goedkeuring aan de Wetgevende Kamers is voorgelegd.

De memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet verklaart :

"Al deze wijzigingen, voorgesteld door de Administratieve Raad voor de douaneregelingen, werden opgenomen in een aanvullend protocol bij de Belgisch-Luxemburgs-Nederlandse Douaneovereenkomst van 5 September 1944. De bekrachtiging door de Wetgevende Kamers van het desbetreffend koninklijk besluit brengt ipso facto goedkeuring mede van dit aanvullend protocol".

.../...

Hierbij moge worden opgemerkt, dat een wet tot bekrachtiging van een koninklijk besluit niet dezelfde gevolgen heeft als een wet tot goedkeuring van een internationale overeenkomst.

De bekrachtiging van een besluit geeft kracht van wet aan het bekrachtigd besluit en verhindert dat voortaan nog over de wettigheid van het besluit kan worden getwist ; zij heeft geen terugslag op de internationale betrekkingen van de Staat en laat de macht van de in volle souvereiniteit en binnen de sfeer van hun eigen bevoegdheden handelende Staatsoverheden, om het besluit te wijzigen of op te heffen, onaangetast.

De goedkeuring van een diplomatieke oorkonde geeft daarentegen volle waarde en volle kracht aan een akte, die niet van de souvereine macht van één enkele Staat uitgaat ; om deze oorkonden te wijzigen of op te heffen, is een nieuwe wilsovereenstemming van de verschillende Staten nodig ; bij goedkeuring van een internationale overeenkomst gaat de wetgever dus verder dan het verbinden van wetskracht aan de bepalingen van deze overeenkomst ; hij stelt een grens aan het gebied waarop hij zijn souvereiniteit onverdeeld uitoefent.

Daaruit volgt dat men niet als beginsel mag stellen, dat de bekrachtiging van een akte van de uitvoerende macht door de wetgever neerkomt op de goedkeuring de plano van een diplomatieke oorkonde ; dit is alleen het geval, wanneer de bekrachtiging van het besluit noodzakelijk de goedkeuring van de oorkonde impliceert.

.../...

In het geval van het koninklijk besluit van 24 Januari 1955 lijkt het wel, dat beide akten samengaan en dat de bekrachtiging de goedkeuring van het aanvullend protocol inhoudt.

Deze wijze van stilzwijgende goedkeuring is echter niet zeer gelukkig. In de wet tot bekrachtiging van het besluit van 24 Januari 1955 is evenmin als in het besluit zelf ergens sprake van het protocol ; alleen uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van de bekrachtigingswet blijkt dat het bestaat, maar zonder dat men iets te weten komt over datum, inhoud of geldigheidsduur.

Bovendien wordt het eerst na een reeks van deducties en na een vergelijkende studie van de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet, van artikel 2 van de wet van 5 September 1947, van de artikelen 1, 3 en 7, van de daarbijhorende overeenkomst en van de parlementaire voorbereiding, waarin de juiste draagwijdte er van wordt vastgelegd, mogelijk in te zien dat de bekrachtigingswet de goedkeuring van het protocol zal medebrengen,en dan nog zal deze goedkeuring niet het onbetwistbare van een uitdrukkelijke goedkeuring hebben.

Derhalve ware het verkieslijk dat een in het ontwerp van wet in te voegen artikel het protocol zou goedkeuren.

La chambre était composée de

lessieurs : F. LEPAGE,	conseiller d'Etat,	président,
le Heren :	raadsheer van State,	voorzitter,
J. COYETTE,	conseillers d'Etat,	
G. VAN BUNNEN,	raadsheren van State,	
P. COART-FRESART,	assesseurs de la section de législation,	
P. ANSIAUX,	bijzitters van de afdeling wetgeving,	
G. PIQUET,	greffier adjoint,	greffier.
	adjunct-griffier,	griffier.

La concordance entre la version rançaise et la version néerlandaie a été vérifiée sous le contrôle e M. VAN BUNNEN.

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

E GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) F. LEPAGE.