KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 16e december 1963 door de Minister van Economische Zaken en Energie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot bekrachtiging van vijf koninklijke besluiten genomen krachtens de wet van 30 juni 1931, betreffende de in-, uit- en doorvoer van goederen, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1934", heeft de 23e december 1963 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques et de l'Energie, le 16 décembre 1963, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant ratification de cinq arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 30 juin 1931, relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, modifiée par celle du 30 juillet 1934", a donné le 23 décembre 1963 l'avis suivant :

Het ontwerp strekt tot de bekrachtiging door de Wetgevende Kamers van vijf koninklijke besluiten genomen in uitvoering van de wet van 30 juni 1931 betreffende de in-, uit-, en doorvoer van goederen, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1934.

Het betreft de koninklijke besluiten van 27 april, 28 juni en 9 november 1962 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1961 dat een bijzonder recht op de invoer van sommige landbouw- en voedingsprodukten instelt, het koninklijk besluit van 6 juli 1962 betreffende de in- en uitvoervergunningen voor sommige landbouw- en voedingsprodukten, en het koninklijk besluit van 26 juli 1962 betreffende de toepassing van de verordeningen, richtlijnen, beschikkingen of besluiten, adviezen en aanbevelingen van de Europese Economische Gemeenschap in verband met de landbouw.

Zoals blijkt uit de inleiding van de memorie van toelichting streeft de Regering door het neerleggen van het ontwerp bij de Wetgevende Kamers de vervulling na van de verplichting die haar door artikel 2 van de wet van 30 juni 1931, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1934, wordt opgelegd.

De vraag die dient te worden gesteld is of, ingevolge de opheffing van de wet van 30 juni 1931, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1934, en haar vervanging door de wet van 11 september 1962, bij het beoordelen van het al of niet verplicht karakter der bekrachtiging door het Parlement van de besluiten in het ontwerp vermeld, toepassing dient te worden gedaan van de regelen van de opgeheven wet dan wel van de regelen van de nieuwe wet die thans van kracht is.

.../...

Vooraf weze opgemerkt dat het probleem zich niet stelt ten aanzien van het koninklijk besluit van 9 november 1962, tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1961, tot instelling van een bijzonder recht op de invoer van sommige landbouw- en voedingsprodukten, dat in het Staatsblad van 14 november 1962 is bekendgemaakt. Inderdaad, op het ogenblik dat het werd uitgevaardigd, was de nieuwe wet van 11 september 1962, die in het Staatsblad van 27 oktober 1962 is bekendgemaakt, reeds sedert drie dagen in werking getreden.

Hieruit volgt dat, alhoewel het besluit de wetgeving 1931-1934 als rechtsgrond inroept, moet worden aangenomen dat het enkel kan steunen op de wet van 11 september 1962. Derhalve zijn op dit besluit alleen de regelen van deze laatste wet van toepassing.

Voor de overige koninklijke besluiten stelt de vraag zich wel.

Noch in de wet van 11 september 1962, noch in de parlementaire voorbereiding van deze wet, vindt men een uitdrukkelijke aanwijzing van 's wetgevers wil of bedoeling in verband met de gestelde vraag.

De Raad van State stelt evenwel vast dat op het ogenblik dat de wet van 11 september 1962 in werking is getreden, dit is 6 november 1962, voor ieder van deze vier besluiten de termijn door artikel 2 van de wet van 30 juni 1931, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1934, aan de uitvoerende macht opgelegd voor de mededeling ervan aan de Wetgevende Kamers, nog niet verstreken was. Overigens op het ogenblik waarop de wet van 11 september 1962 in de

.../...

Kamer der volksvertegenwoordigers en in de Senaat is besproken en aangenomen geworden, dit is respectievelijk op 19 en 25 juli 1962, waren de eerste drie besluiten reeds in het Staatsblad bekendgemaakt. De Raad van State meent dan ook dat,daar het ter zake om formaliteiten gaat, bij het uitblijven van andersluidende beslissingen van de wetgever, met de zoëven genoemde besluiten voortaan de regelen van de nieuwe wet van toepassing zijn.

In verband met de vereiste van de bekrachtiging door het Parlement, is de wet van 11 september 1962 mindereisend dan de wet van 30 juni 1931, gewijzigd bij de wet van 30 juli 1934.

Vooreerst zijn de gevallen waarin bekrachtiging wordt opgelegd veel beperkter : daar waar overeenkomstig artikel 2 van de wet van 30 juni 1931 alle koninklijke besluiten genomen in uitvoering van deze wet ter bekrachtiging aan de Wetgevende Kamers moesten worden voorgelegd, zijn thans, luidens de nieuwe wet van 11 september 1962, alleen nog aan deze formaliteit onderworpen de besluiten door de Koning genomen op grond van de bijzondere bevoegdheid die hem bij artikel 8 van deze wet wordt verleend. Het betreft de besluiten waarbij de Koning bepaalt voor welke goederen de in- en uitvoer aan bijzondere rechten is onderworpen, waarbij hij de voorwaarden inzake heffing en teruggave van die rechten vaststelt, of waarbij hij de door hem aangewezen Minister of Ministers ermede belast het bedrag of de berekeningswijze van die rechten en de regelen voor de toepassing ervan vast te stellen. Daaruit volgt dat de besluiten die alleen betrekking hebben op de

.../...

vergunningen, of die slechts formaliteiten opleggen, niet aan de vereiste der bekrachtiging zijn onderworpen. Bovendien moeten de koninklijke besluiten genomen krachtens artikel 8 evenmin aan de Wetgevende Kamers ter bekrachtiging worden voorgelegd wanneer zij "de uitvoering betreffen van door internationale of door supranationale organen getroffen beslissingen".

Daarenboven wordt de termijn die aan de Regering voor de mededeling aan het Parlement van de aan bekrachtiging onderworpen besluiten is opgelegd, verlengd. Sedert artikel 2 van de wet van 30 juni 1931 door de wet van 30 juli 1934 werd gewijzigd, moesten alle koninklijke besluiten genomen in uitvoering van de wet van 1931 aan de Wetgevende Kamers worden medegedeeld binnen de drie maanden hunner bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Waren bij het verstrijken van deze termijn de Kamers niet meer vergaderd, dan moest de mededeling gedaan worden in de eerste maand van de eerstkomende zitting. Luidens de nieuwe wet daarentegen, moet de mededeling slechts geschieden vóór de 31ste december van het jaar dat volgt op dit in de loop waarvan het werd genomen.

Voor elk van de vijf besluiten vermeld in het ontwerp dient derhalve te worden nagegaan of krachtens de wet van 11 september 1962, voor de uitvoerende macht de verplichting bestaat het aan de Wetgevende Kamers ter bekrachtiging voor te leggen.

.../...

1° Het koninklijk besluit van 27 april 1962 brengt enkel de statistieknummers en de nummers van het tarief der invoerrechten voor kaas, ontbijtkoek en peperkoek, vermeld in het koninklijk besluit van 28 december 1961, in overeenstemming met deze van het gewijzigd tarief der invoerrechten dat op 1 april 1962 van kracht is geworden. Deze vernummering heeft geen wijziging van de toen geldende bijzondere rechten voor gevolg gehad.

Dergelijk besluit valt niet onder de termen van artikel 8 van de wet van 11 september 1962. Een bekrachtiging ervan door de Wetgevende Kamers is derhalve niet verplichtend.

2° Het koninklijk besluit van 28 juni 1962 heeft het koninklijk besluit van 28 december 1961 uitdrukkelijk gewijzigd in die zin dat het het maximumbedrag van het bijzonder recht voor sommige landbouwprodukten, of groepen van landbouwprodukten, verhoogt, of dat het een maximumbedrag van bijzonder recht vaststelt voor landbouwprodukten waarvan de invoer nog niet aan een bijzonder recht was onderworpen.

Bij toepassing van artikel 8, lid 1, van de wet van 11 september 1962 moet dit koninklijk besluit door het Parlement worden bekrachtigd.

Was dit besluit hem te gepaster tijd voor advies voorgelegd geworden, dan had de Raad van State doen opmerken dat in de aanhef ervan niet wordt aangeduid welke van de drie in artikel 1 van de wet van 30 juni 1931 beschreven omstandigheden de uitoefening van de bijzondere bevoegdheden bij deze wet aan de uitvoerende macht verleend, wettigde.

.../...

Voorts merkt de Raad van State op dat, in tegenstelling met wat de memorie van toelichting laat vermoeden, het stelsel der heffingen, alhoewel het op 30 juli 1962 van kracht is geworden, op heden nog niet volledig op alle desbetreffende produkten wordt toegepast zodat de overgangsregeling, bepaald in het besproken besluit, gedeeltelijk althans, tot nu toe van toepassing is geweest en het nog gedurende een zekere tijd kan blijven.

3° Het koninklijk besluit van 6 juli 1962 houdt alleen verband met het stelsel van de vergunningen vereist voor de invoer van landbouwprodukten. Het betreft bovendien de uitvoering van beslissingen getroffen door de Europese Economische Gemeenschap tot verwezenlijking van een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Op grond van de wet van 11 september 1962 bestaat er dus geen verplichting tot voorlegging ervan aan de Wetgevende Kamers ter bekrachtiging.

4° Het koninklijk besluit van 26 juli 1962 belast de Centrale Dienst voor contingenten en vergunningen, administratief uitvoeringsorgaan van de Belgisch-Luxemburgse Gemengde Administratieve Commissie, met het innen van de heffingen, premiën en waarborgen ingesteld bij de in- of uitvoer van sommige produkten, op grond van verordeningen, richtlijnen, beschikkingen of besluiten, adviezen en aanbevelingen inzake landbouw uitgaande van de bevoegde instanties van de Europese Economische Gemeenschap. Het betreft hier geen van de maatregelen voorzien bij artikel 8 van de wet van 11 september 1962. Een wettelijke bekrachtiging is bijgevolg niet opgelegd.

.../...

5° Het besluit van 9 november 1962 strekt ertoe vismeel en vispoeder, alsmede het hiermede bereide veevoeder, te schrappen uit de lijst van de krachtens het koninklijk besluit van 28 december 1961 aan bijzondere rechten onderworpen produkten. Uit de memorie van toelichting blijkt nu dat dit geschiedt omdat België er om werd verzocht bij een met redenen omkleed en op grond van artikel 169, lid 2, van het verdrag van Rome door de Commissie der Europese Economische Gemeenschap uitgebracht advies.

Dienvolgens bestaat voor het koninklijk besluit van 9 november 1962 bij toepassing van artikel 8, lid 4, in fine, van de wet van 11 september 1962 ook geen verplichting tot bekrachtiging door het Parlement.

De Raad van State stelt derhalve voor, de koninklijke besluiten van 27 april, 6 en 26 juli en 9 november 1962 uit het ontwerp te schrappen en slechts dit van 28 juni 1962 ter bekrachtiging aan de Wetgevende Kamers voor te leggen.

Indien op dit voorstel wordt ingegaan, zou het opschrift van het ontwerp van wet ook moeten worden gewijzigd en zou het volledig opschrift van het koninklijk besluit van 9 november 1962 in het opschrift van genoemd ontwerp kunnen worden opgenomen.

Le projet a pour objet de soumettre à la ratification des Chambres législatives cinq arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 30 juin 1931 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises, modifiée par la loi du 30 juillet 1934.

Il s'agit des arrêtés royaux des 27 avril, 28 juin et 9 novembre 1962, qui modifient l'arrêté royal du 28 décembre 1961 établissant un droit spécial à l'importation de certains produits agricoles et alimentaires, de l'arrêté royal du 6 juillet 1962 relatif aux licences d'importation et d'exportation pour certains produits agricoles et alimentaires, et de l'arrêté royal du 26 juillet 1962 relatif à l'exécution des règlements, directives, décisions, avis et recommandations de la Communauté économique européenne touchant la matière agricole.

Ainsi qu'il ressort de l'introduction de l'exposé des motifs, le Gouvernement entend, par le dépôt du présent projet aux Chambres législatives, remplir l'obligation que lui impose l'article 2 de la loi du 30 juin 1931, modifiée par la loi du 30 juillet 1934.

La question qui se pose est celle de savoir si la loi du 30 juin 1931 modifiée par la loi du 30 juillet 1934 ayant été abrogée et remplacée par la loi du 11 septembre 1962, le caractère obligatoire ou facultatif de la ratification par le Parlement des arrêtés énumérés dans le projet doit s'apprécier suivant les règles de la loi abrogée ou suivant celles de la nouvelle loi actuellement en vigueur.

.../...

Il convient d'observer au préalable que la question ne se pose pas pour l'arrêté royal du 9 novembre 1962 modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 1961 établissant un droit spécial à l'importation de certains produits agricoles et alimentaires, publié au Moniteur belge du 14 novembre 1962. En effet, au moment où cet arrêté est intervenu, la nouvelle loi du 11 septembre 1962, publiée au Moniteur belge du 27 octobre 1962, était en vigueur depuis trois jours.

En conséquence, il y a lieu d'admettre que cet arrêté, bien qu'il invoque comme base légale la législation de 1931-1934, ne peut se fonder que sur la loi du 11 septembre 1962 et que seules les règles prévues par cette dernière loi lui sont applicables.

La question se pose, en revanche, pour les autres arrêtés royaux.

Ni la loi du 11 septembre 1962 ni les travaux préparatoires de cette loi n'explicitent l'intention du législateur quant au problème soulevé ci-dessus.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que, pour aucun de ces quatre arrêtés, le délai imparti à l'Exécutif par l'article 2 de la loi du 30 juin 1931, modifiée par la loi du 30 juillet 1934, pour la communication aux Chambres législatives n'était venu à expiration au jour de l'entrée en vigueur de la loi du 11 septembre 1962, c'est-à-dire le 5 novembre 1962. Les trois premiers arrêtés avaient du reste déjà été publiés au Moniteur au moment où la loi du 11 septembre 1962 fut discutée et adoptée par la Chambre des Représentants et par le Sénat,

.../...

respectivement les 19 et 25 juillet 1962. Le Conseil d'Etat estime dès lors que, s'agissant de formalités, les arrêtés susmentionnés seront soumis désormais, si le législateur n'en décide autrement, au régime de la nouvelle loi.

Au regard de la ratification par le Parlement, la loi du 11 septembre 1962 se montre moins exigeante que la loi du 30 juin 1931, modifiée par la loi du 30 juillet 1934.

En premier lieu, les cas de ratification obligatoire sont beaucoup moins nombreux : alors que l'article 2 de la loi du 30 juin 1931 exigeait la ratification des Chambres législatives pour tous les arrêtés royaux pris en exécution de cette loi, la nouvelle loi du 11 septembre 1962 n'impose plus cette formalité que pour les arrêtés pris par le Roi en vertu du pouvoir spécial qu'il tient de l'article 8 de cette nouvelle loi. Il s'agit des arrêtés par lesquels le Roi désigne les marchandises dont l'importation ou l'exportation est soumise à des droits spéciaux, par lesquels il détermine les conditions de perception et de restitution de ces droits ou par lesquels il charge le ou les Ministres qu'il désigne de fixer le montant des droits ou leur mode de calcul et les modalités de leur application.

Il s'ensuit que la ratification n'est pas requise pour les arrêtés qui ont exclusivement trait aux licences qui se bornent à prescrire des formalités. En outre, les arrêtés royaux pris en vertu de l'article 8 ne doivent pas davantage être soumis à la ratification des Chambres législatives s'ils "constituent l'exécution de prescriptions arrêtées par des organismes internationaux ou supranationaux".

../...

D'autre part, le délai imposé au Gouvernement pour la communication au Parlement des arrêtés qui doivent être soumis à ratification, est prolongé. Depuis la modification que la loi du 30 juillet 1934 a apportée à l'article 2 de la loi du 30 juin 1931, tous les arrêtés pris en exécution de la loi de 1931 devaient être communiqués aux Chambres législatives dans les trois mois de leur publication au Moniteur belge. Si à l'expiration de ce délai les Chambres n'étaient plus réunies, la communication devait avoir lieu au cours du premier mois de la plus prochaine session. Aux termes de la nouvelle loi, au contraire, la communication ne doit se faire qu'avant le 31 décembre de l'année qui suit celle pendant laquelle l'arrêté a été pris.

Pour chacun des cinq arrêtés mentionnés dans le projet, il convient dès lors de vérifier s'il y a obligation pour l'Exécutif, en vertu de la loi du 11 septembre 1962, de le soumettre à la ratification des Chambres législatives.

1° L'arrêté royal du 27 avril 1962 se borne à mettre les numéros statistiques et les numéros du tarif douanier pour les fromages et les pains d'épices, figurant dans l'arrêté royal du 28 décembre 1961 en concordance avec ceux du tarif douanier modifié, qui est entré en vigueur le 1er avril 1962. Cette adaptation n'a entraîné aucune modification des droits spéciaux qui étaient applicables à l'époque.

Un tel arrêté n'entre donc pas dans les prévisions de l'article 3 de la loi du 11 septembre 1962 et, partant, ne doit pas être ratifié par les Chambres législatives.

../..

2° L'arrêté royal du 28 juin 1962 a modifié expressément l'arrêté royal du 28 décembre 1961 en ce sens qu'il majore le montant maximal du droit spécial pour certains produits agricoles ou groupes de produits agricoles, ou qu'il fixe le montant maximal du droit spécial pour des produits agricoles dont l'importation n'était pas encore soumise à un droit spécial.

En application de l'article 8, alinéa 1er, de la loi du 11 septembre 1962, cet arrêté doit être ratifié par le Parlement.

Si le Conseil d'Etat avait été saisi en temps opportun d'une demande d'avis relative à cet arrêté, il aurait fait observer que son préambule n'indiquait pas laquelle des trois circonstances définies à l'article 1er de la loi du 30 juin 1961 légitimait l'exercice des pouvoirs spéciaux que cette loi conférait à l'Exécutif.

Le Conseil d'Etat relève au surplus qu'à l'inverse de ce que l'exposé des motifs fait supposer le régime des prélèvements, bien qu'entré en vigueur le 30 juillet 1962, n'est pas encore appliqué dans son ensemble à tous les produits en question, de sorte que la réglementation transitoire qu'il prévoit a, du moins en partie, trouvé application jusqu'à ce jour et pourra encore être appliquée pendant un certain temps.

3° L'arrêté royal du 6 juillet 1962 n'est relatif qu'au seul régime des licences à l'importation de produits agricoles. Il concerne en outre l'exécution de décisions prises par la Communauté économique européenne en vue de la réalisation d'une politique agricole commune. Il n'y a donc pas lieu, en vertu de la loi du 11 septembre 1962, de le soumettre pour ratification aux Chambres législatives.

../..

4° L'arrêté royal du 26 juillet 1962 charge l'Office central des contingents et licences, organe d'exécution administratif de la Commission administrative mixte belgo-luxembourgeoise, de percevoir les prélèvements, primes et cautions instaurées à l'importation ou à l'exportation de certains produits en application des règlements, directives, décisions, avis et recommandations émanant des autorités compétentes de la Communauté économique européenne. Il ne s'agit en l'occurrence d'aucune des mesures prévues à l'article 8 de la loi du 11 septembre 1962. Une ratification par le législateur n'est donc pas requise.

5° L'arrêté royal du 9 novembre 1962 a pour objet de supprimer les farines et poudres de poissons ainsi que les préparations fourragères contenant ces produits, de la liste des produits soumis à des droits spéciaux en vertu de l'arrêté royal du 28 décembre 1961. Il résulte de l'exposé des motifs que cette suppression est décidée parce que la Belgique a été invitée d'y procéder par un avis motivé émis par la Commission de la Communauté économique européenne sur la base de l'article 169, alinéa 2, du traité de Rome.

La ratification par le Parlement de l'arrêté royal du 9 novembre 1962 n'est,dès lors, pas non plus requise, en application de l'article 8, alinéa 4, in fine, de la loi du 11 septembre 1962.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence de supprimer les arrêtés royaux des 27 avril, 6 et 26 juillet et 9 novembre 1962 du projet et de ne soumettre à la ratification des Chambres législatives que le seul arrêté du 28 juin 1962.

. ./...

Si cette proposition était adoptée, l'intitulé du projet de loi devrait être modifié en conséquence; de plus il conviendrait d'y reproduire l'intitulé complet de l'arrêté royal du 9 novembre 1962.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, raadsheer van State, voorzitter,
Messieurs : conseiller d'Etat, président,

H. BUCH, raadsheren van State,
G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

F. DUCHENE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
G. VAN HECKE, assesseurs de la section de législation,

R. DECKMYN, griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. G. TACQ, substituut.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.
Le rapport a été présenté par M. G. TACQ, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) R. DECKMYN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.