KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 27e augustus 1965 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoering van de artikelen 12 tot 14 van de eerste verordening (nr 17) over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap", heeft de 10e september 1965 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 27 août 1965, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution des articles 12 à 14 du premier règlement (n° 17) d'application des articles 85 et 86 du traité instituant la Communauté économique européenne", a donné le 10 septembre 1965 l'avis suivant :

De eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (nr 17), die op 6 februari 1962 door de Raad van de Gemeenschap is vastgesteld, bepaalt in artikel 14, dat de Commissie, ter vervulling van de taken welke haar door of krachtens de artikelen 87 en 89 van het Verdrag zijn opgedragen, verificaties bij de ondernemingen kan verrichten.

Hetzelfde artikel 14 zegt verder, dat de personeelsleden die in opdracht van de Commissie handelen, bevoegdheid hebben om de boeken van het bedrijf te controleren, de inhoud ervan op te tekenen, mondelinge inlichtingen te vragen en de lokaliteiten van de onderneming te betreden.

Artikel 13 van de verordening staat de Commissie toe, de verificaties niet door haar eigen personeelsleden maar door de functionarissen van de Lid-Staten te laten verrichten. In dat geval zijn de Lid-Staten ongetwijfeld verplicht, die verificaties te doen.

Artikel 14.6 van de verordening bevat een bijzondere bepaling. Het schrijft voor, dat "wanneer een onderneming zich verzet tegen een verificatie waartoe krachtens dit artikel opdracht is gegeven, de betrokken Lid-Staat de personeelsleden aan wie de Commissie opdracht tot verificatie heeft gegeven de nodige bijstand verleent ten einde hun de vervulling van deze opdracht mogelijk te maken. Tot dit doel nemen de Lid-Staten vóór 1 oktober 1962, na raadpleging van de Commissie, de nodige maatregelen".

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp-koninklijk besluit heeft een tweeledig doel.

.../...

Het geeft enerzijds aan, uit welke diensten van het Belgisch bestuur de nationale ambtenaren worden gekozen die ofwel, ingevolge artikel 13 van de verordening, belast zijn met de door de Commissie bevolen verificaties, ofwel bijstand moeten verlenen aan de personeelsleden van de Commissie die in opdracht hebben verificaties te verrichten krachtens artikel 14. Het zegt ook, door welke Belgische functionaris de ambtenaar van de gemachtigde dienst persoonlijk zal worden aangewezen.

Anderzijds bedoelt het ontwerp de nodige maatregelen vast te stellen opdat de ambtenaren hun verificatieopdracht kunnen vervullen wanneer een onderneming zich tegen een door de Commissie gelaste verificatie verzet. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de in voornoemd artikel 14.6 aan België opgelegde verplichting, vóór 1 oktober 1962, na raadpleging van de Commissie, de nodige maatregelen te nemen om de personeelsleden die met een ingevolge artikel 14 bevolen verificatie zijn belast, de vervulling van hun opdracht mogelijk te maken.

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap is onbetwijfelbaar méér dan een overeenkomst welke slechts wederzijdse verplichtingen tussen de verdragsluitende Staten schept; niet alleen bevat het bepalingen die onmiddellijke werking als intern recht hebben, het geeft de autoriteiten van de Europese Gemeenschap bovendien bevoegdheid sommige bepalingen met zodanige strekking vast te stellen. Artikel 189 van het Verdrag zegt overigens, dat de verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn in elke Lid-Staat.

.../...

Wanneer de bepalingen van het Verdrag of van de verordeningen niet rechtstreeks toepassing vinden als intern recht omdat ze op zichzelf niet toereikend zijn in zover zij, zoals artikel 14.6 van de verordening, eisen dat de Lid-Staten verdere maatregelen vaststellen om de daarin bepaalde verbintenis een concrete vorm te geven, dan moeten de tot het uitvaardigen van zulke regelen gehouden Lid-Staten dat doen met inachtneming van de procedure die hun interne rechtsordening voor het tot stand brengen van die regelen voorschrijft.

De bepalingen van ons recht nu geven de Koning bevoegdheid om regelen voor de werking van het bestuur vast te stellen, en dus ook om aan te geven door welke diensten de overeenkomstig de artikelen 12 tot 14 van de verordening nr 17 bevolen opdrachten zullen worden uitgevoerd.

Zij staan hem echter niet toe, rechtstreeks, zonder machtiging vanwege de wetgever, dwangmaatregelen uit te vaardigen.

Het feit, dat een verordening van de supranationale overheid België een bepaalde verplichting oplegt brengt niet mee, dat de Koning bevoegdheid krijgt om regelen vast te stellen die normaal het werk van de wetgever moeten zijn. Alleen de wet kan, krachtens artikel 10 van de Grondwet, toestaan, dat de overheid iemands woonplaats betreedt. Hoeft betreding van andere ruimten niet noodzakelijk door de wet zelf te worden geregeld, door de Koning kan zij alléén worden geregeld in de gevallen waarin de wetgever hem daartoe bevoegdheid heeft verleend.

.../...

Bij gemis van een algemene of bijzondere bepaling die het Belgisch bestuur machtigt tot het uitoefenen van dwang om verzet vanwege een onderneming te overwinnen, is hier, naar het gevoelen van de Raad van State, dan ook een wet nodig.

In het koninklijk besluit mogen dus alleen de bepalingen staan tot aanwijzing van de administratieve diensten die belast zijn met de opdrachten waarvan sprake in de artikelen 12, 13 en 14 van de verordening nr 17.

\+

\+ \+

In het eerste lid van de aanhef moet eerst het Verdrag en pas dan de goedkeuringswet worden vermeld. De verwijzing naar artikel 191 van het Verdrag is onnodig.

Dat lid kan als volgt worden gelezen :

"Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, goedgekeurd bij de wet van 2 december 1957, inzonderheid op de artikelen 85, 86, 89 en 189, tweede lid, van dat Verdrag;".

In het tweede lid van de aanhef vermelde men ook artikel 12 van de verordening nr 17.

De verwijzing naar artikel 67 van de Grondwet kan vervallen.

.../...

Artikel 1.

Aan de gevallen waarin Belgische ambtenaren optreden ter uitvoering van artikel 12, 13 of 14 van het Verdrag, zijn in het ontwerp drie afzonderlijke artikelen gewijd. Nu is het zo, dat met de in die drie artikelen bedoelde opdrachten ambtenaren van dezelfde dienst, met name de Algemene Economische Inspectie belast zullen zijn.

De bepalingen volgens welke de in de artikelen 12 tot 14 omschreven opdrachten door ambtenaren van de Algemene Economische Inspectie zullen worden vervuld, kunnen dan ook tot één artikel worden verwerkt.

De Raad van State geeft de volgende tekst in overweging :

"De opdrachten, die overeenkomstig de artikelen 12, 13 en 14 van de eerste verordening nr 17 over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap aan Belgische ambtenaren zijn toevertrouwd, worden vervuld door de ambtenaren en beambten van de Algemene Economische Inspectie".

Het tweede lid van artikel 1 zegt, dat de nationale ambtenaren beschikken over de bevoegdheden opgesomd in "artikel 14, § 1" van dezelfde verordening. Daar wordt namelijk de bevoegdheid van de personeelsleden van de Commissie aangegeven. Deze kunnen :

.../...

"a) de boeken en bescheiden van het bedrijf controleren;

b) afschriften of uittreksels van die boeken en bescheiden maken;

c) ter plaatse mondelinge inlichtingen vragen;

d) alle lokaliteiten, terreinen en vervoermiddelen der ondernemingen betreden".

Artikel 13 staat de Commissie toe, de nationale overheden te vragen dat zij de verificaties zelf verrichten, maar zegt niet met zoveel woorden dat de nationale ambtenaren daarbij over dezelfde bevoegdheid beschikken. Dat blijkt uit de opzet van de artikelen 13 en 14, en ook uit die van artikel 15, I, c. In het tweede lid van artikel 1 bedoelt het ontwerp dan ook duidelijk te stellen, dat er wél gelijke bevoegdheid is.

Die bepaling moet een afzonderlijk artikel worden, en wel artikel 2, met de volgende tekst, die de strekking ervan beter weergeeft :

"De nationale ambtenaren die krachtens artikel 13 van dezelfde verordening met de verificaties zijn belast, hebben dezelfde bevoegdheid als de personeelsleden van de Commissie die hun opdracht krachtens artikel 14 van die verordening hebben gekregen".

Artikel 1, derde lid, van het ontwerp zegt :

"Het hoofd van de Economische Algemene Inspectie levert de schriftelijke opdrachten tot verificatie af waarin melding wordt gemaakt van het voorwerp, en het doel zoals die in het verzoek van de Europese Economische Commissie vastgesteld zijn".

.../...

Artikel 13 van de verordening nr 17 bepaalt, dat de met de verificaties belaste functionarissen hun bevoegdheid uitoefenen op vertoon van een schriftelijke opdracht die het voorwerp en het doel van de verificatie vermeldt. Die voorschriften zijn krachtens artikel 189 van het Verdrag in het landsrecht toepasselijk. Het is dan ook overbodig, in het koninklijk besluit nog eens te zeggen, wat er in de opdracht moet staan. Men geve alleen aan, door wie de schriftelijke opdracht wordt verstrekt.

Dat lid zou direct na het eerste lid van dat artikel, als voorgesteld door de Raad van State, moeten komen met de volgende, betere lezing :

"De schriftelijke opdrachten tot verificatie worden verstrekt door het hoofd van de dienst Algemene Economische Inspectie".

Artikel 2.

Artikel 2 van het ontwerp zegt eerst, dat de nationale ambtenaren die de personeelsleden van de Commissie moeten bijstaan, uit de dienst Algemene Economische Inspectie worden gekozen, en regelt vervolgens hun bevoegdheid. Het bepaalt daarbij onder meer dat zij hun verificatiebevoegdheid "tegelijk met de personeelsleden van de Commissie" uitoefenen.

Opgemerkt zij, dat een verificatieopdracht "tegelijk uitoefenen" niet hetzelfde is als het met de verificatie belaste personeelslid "bijstand verlenen". De in de verordening nr 17 aan de nationale ambtenaren toevertrouwde opdracht is er louter een van bijstand. Het staat niet aan de nationale overheid aan de bepalingen van de verordening iets toe te voegen of ze anders te omschrijven.

.../...

Voor zover, te oordelen naar hetgeen aan de Raad van State is verklaard, de woorden "**tegelijk uitoefenen**" betrekking mochten hebben op het aanwenden van dwang jegens een onderneming die zich tegen een verificatie verzet, moge naar de hierboven gemaakte, algemene opmerking worden verwezen.

Le premier règlement d'application des articles 85 et 86 du Traité instituant la Communauté économique européenne (n°17), arrêté le 6 février 1962 par le Conseil de la Communauté, prévoit, en son article 14, que la Commission peut, en vue d'accomplir les tâches qui lui sont confiées par ou en vertu des articles 87 et 89 du Traité, procéder à des vérifications auprès des entreprises.

Le même article 14 précise que les agents mandatés par la Commission ont le pouvoir de contrôler les livres, d'en noter le contenu par écrit, de demander des explications orales et d'accéder aux locaux des entreprises.

L'article 13 du Règlement permet à la Commission de ne pas faire procéder aux vérifications par ses agents mais par les agents des Etats membres. Il ne fait pas de doute que les Etats membres sont, dans ce cas, tenus de faire ces vérifications.

L'article 14.6 du règlement contient une disposition particulière. Il prévoit que, "Lorsqu'une entreprise s'oppose à une vérification ordonnée en vertu du présent article, l'Etat membre intéressé prête aux agents mandatés par la Commission l'assistance nécessaire pour leur permettre d'exécuter leur mission de vérification. A cette fin, les Etats membres prennent, avant le 1er octobre 1962 et après consultation de la Commission, les mesures nécessaires".

Le projet d'arrêté royal soumis à l'examen du Conseil d'Etat poursuit un double but.

.../...

D'une part, il désigne les services de l'administration belge dans lesquels seront choisis, soit les agents nationaux chargés , en vertu de l'article 13 du règlement n°17, de procéder aux vérifications décidées par la Commission, soit les agents nationaux qui assisteront les agents de la Commission chargés de procéder à des vérifications en vertu de l'article 14. Le projet indique également le fonctionnaire belge qui désignera individuellement l'agent du service habilité.

D'autre part, le projet tend à arrêter les mesures nécessaires qui permettront aux agents d'exécuter leur mission de vérification lorsqu'une entreprise s'oppose à une vérification ordonnée par la Commission. Il s'agit dans ce cas de l'exécution de l'obligation que l'article 14.6 précité impose à la Belgique, avant le 1er octobre 1962 et après consultation de la Commission, de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux agents mandatés pour effectuer une vérification ordonnée en vertu de l'article 14, d'exécuter leur mission de vérification.

Il n'est pas douteux que le Traité instituant la Communauté économique européenne constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les Etats contractants; non seulement il contient des dispositions qui ont un effet immédiat en droit interne, mais de plus il donne aux autorités de la Communauté européenne le pouvoir de prendre certaines dispositions qui auront un effet immédiat dans les droits nationaux. L'article 189 du Traité précise d'ailleurs que les règlements sont directement applicables dans tout Etat membre.

.../...

Lorsque les dispositions du Traité ou des règlements ne sont pas directement applicables en droit interne parce qu'elles ne se suffisent pas à elles-mêmes en ce qu'elles exigent, comme le fait l'article 14.6 du règlement, que les Etats membres prennent des mesures nouvelles pour concrétiser l'obligation que ces dispositions définissent, il incombe aux Etats qui ont l'obligation d'édicter des règles de le faire en suivant la procédure d'élaboration des règles que requiert leur ordre juridique interne.

Les dispositions de notre droit permettent au Roi d'arrêter les règles de fonctionnement de l'administration. Partant, elles lui permettent de désigner les services qui procéderont aux missions ordonnées en exécution des règles contenues dans les articles 12 à 14 du règlement n° 17.

Mais elles n'autorisent pas le Roi à arrêter des mesures de contrainte, directement, sans habilitation législative.

Le fait que l'autorité supra-nationale impose une obligation à la Belgique par un règlement, n'a pas pour effet de donner au Roi le pouvoir de prendre les règles qui sont normalement de la compétence du législateur. Il appartiendra exclusivement à la loi, en vertu de l'article 10 de la Constitution, de permettre à l'autorité d'entrer dans un domicile. L'entrée dans les autres lieux, si elle ne doit pas être nécessairement réglée par la loi elle-même, ne pourrait l'être par le Roi que dans les cas où ce pouvoir lui aura été conféré par le législateur.

.../...

Le Conseil d'Etat estime qu'en l'absence d'une disposition générale ou particulière habilitant l'administration belge à employer la contrainte pour vaincre la résistance des entreprises, il y a lieu de recourir à la loi.

En conséquence, ne devraient figurer dans l'arrêté royal que les dispositions relatives à la désignation des services administratifs qui seront chargés des missions prévues aux articles 12, 13 et 14 du règlement n°17.

\+

\+ \+

A l'alinéa 1er du préambule, il convient de se référer d'abord au Traité et ensuite à la loi d'approbation. La référence à l'article 191 du Traité est inutile.

Cet alinéa pourrait être rédigé comme suit :

"Vu le Traité instituant la Communauté économique européenne approuvé par la loi du 2 décembre 1957, et notamment les articles 85, 86, 89 et 189, alinéa 2, de ce Traité;".

Au deuxième alinéa du préambule, il convient de mentionner également l'article 12 du règlement n°17.

La référence à l'article 67 de la Constitution peut être omise.

.../...

Article ler.

Le texte du projet consacre trois articles distincts aux cas où des agents belges agissent en exécution de l'article 12, de l'article 13 ou de l'article 14 du Traité. Or, ce seront les agents du même service, à savoir l'Inspection générale économique, qui seront chargés d'exécuter les missions prévues par les trois articles.

Les dispositions qui prévoient que les missions dont il est question aux articles 12 à 14 seront exécutées par des agents de l'Inspection générale économique peuvent être groupées en un seul article.

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant :

"Les missions confiées à des fonctionnaires belges en application des articles 12, 13 et 14 du premier règlement n°17 d'application des articles 85 et 86 du Traité instituant la Communauté européenne, sont exercées par les fonctionnaires et agents de l'Inspection générale économique".

L'alinéa 2 de l'article ler précise que les agents nationaux ont les pouvoirs énumérés à "l'article 14, § ler", du même règlement. Cette disposition énumère les pouvoirs dont sont investis les agents de la Commission. Ils peuvent :

.../...

"a) contrôler les livres et autres documents professionnels;

b) prendre copie ou extrait des livres et documents professionnels;

c) demander sur place des explications orales;

d) accéder à tous locaux, terrains et moyens de transport des entreprises".

L'article 13, qui permet à la Commission de demander aux autorités nationales de procéder elles-mêmes aux vérifications, n'a pas précisé expressément que les agents nationaux seraient investis des mêmes pouvoirs. Cela résulte de l'économie des articles 13 et 14 ainsi que de l'article 15, I, c. L'alinéa 2 de l'article 1er du projet a pour but de le préciser explicitement.

Cette disposition devrait faire l'objet d'un article distinct, qui deviendrait l'article 2. La rédaction suivante en traduirait mieux la portée:

"Les agents nationaux chargés des vérifications en vertu de l'article 13 du même règlement ont les mêmes pouvoirs que les agents de la Commission investis en vertu de l'article 14 de ce règlement".

Aux termes de l'alinéa 3 de l'article 1er du projet:

"Le chef de l'Inspection générale économique délivre les mandats écrits de vérifications, en y indiquant l'objet et le but tels qu'ils sont définis dans la demande de la Commission économique européenne".

.../...

L'article 13 du règlement n°17 prévoit que les agents chargés d'effectuer les vérifications exercent leurs pouvoirs sur production d'un mandat écrit qui indique l'objet et le but de la vérification. Ces règles sont applicables en droit interne en vertu de l'article 189 du Traité. Il est donc inutile de répéter dans l'arrêté royal les mentions que le mandat doit contenir. Il suffira d'indiquer par qui sera délivré le mandat écrit.

Cet alinéa devrait suivre immédiatement l'alinéa 1er de l'article 1er proposé par le Conseil d'Etat. Il serait mieux rédigé comme suit :

"Les mandats écrits de vérification sont délivrés par le chef du service de l'Inspection générale économique".

Article 2.

L'article 2 du projet, après avoir indiqué que les agents nationaux chargés d'assister les agents de la Commission sont choisis au sein du service de l'Inspection générale économique, règle les pouvoirs de ces agents. Il précise notamment qu'ils exercent les pouvoirs de vérification "concurremment avec les agents de la Commission".

On observera qu'"exercer concurremment" une mission de vérification n'est pas la même chose que "prêter assistance" à l'agent chargé de la vérification. Le règlement n°17 ne confie aux agents nationaux qu'une mission d'assistance. Il n'appartient pas à l'autorité nationale d'ajouter aux dispositions du règlement ou d'en donner une définition différente.

.../...

Dans la mesure où, ainsi qu'il résulte des explications fournies au Conseil d'Etat ,les termes "exercer concurremment" se rapporteraient à l'exercice de la contrainte vis-à-vis des entreprises qui s'opposent à une vérification, le Conseil d'Etat renvoie à l'observation générale qu'il a faite ci-dessus.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J.SUETENS, eerste voorzitter,
Messieurs: premier président,

H.BUCH, staatsraden,
G.VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,

R.de RYKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
W.VEROUGSTRAETE, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : J.DE KOSTER, adjunct-griffier,
Madame : greffier adjoint,

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.P.MAROY, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.DE KOSTER.

La chambre était composée de

griffier.
greffier.

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.P.MAROY, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) J.SUETENS.