Traduit à M.
Gouvernement

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 22e december 1970 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende zekere voorlopige uitvoeringsmaatregelen van de wet van ... betreffende de economische expansie", heeft de 24e december 1970 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 22 décembre 1970, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant certaines mesures provisoires d'exécution de la loi du ... sur l'expansion économique", a donné le 24 décembre 1970 l'avis suivant :

Het ontworpen koninklijk besluit wordt genomen op grond van artikel 47, tweede lid, van de wet betreffende de economische expansie, zoals die reeds door het Parlement is goedgekeurd, maar die nog niet door de Koning is afgekondigd en in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Het spreekt vanzelf dat het ontworpen besluit niet vóór evenbedoelde wet in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt.

De bepalingen van de door het Parlement aangenomen tekst van artikel 47 (1) luiden als volgt :

"Artikel 47: Deze wet treedt in werking op 1 januari 1971. De Koning kan sommige reglementaire bepalingen, genomen op grond van de opgeheven wetten, in stand houden en, eventueel, ze aanpassen".

Het ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de nieuwe expansiewet, bevatte in zijn artikel 49 dezelfde bepalingen als deze die thans in artikel 47, tweede lid, zijn neergelegd. Aan deze ontworpen voorschriften heeft de Raad van State destijds, in zijn advies van 2 april 1970, nr. L.11.081/1, de volgende overwegingen gewijd :

"Voorts wordt aan de Koning de macht verleend de op grond van de opgeheven wetten van 18 juli 1959 en 14 juli 1966 genomen uitvoeringsbesluiten in stand te houden en ze eventueel aan te passen. In dit opzicht behoort de rechtspraak van het Hof van cassatie in herinnering te worden gebracht, waaruit blijkt dat een koninklijk besluit genomen ter uitvoering van opgeheven wetsbepalingen, een rechtsgrond kan vinden in een nieuwe wet en derhalve van kracht kan blijven in de mate dat het in overeenstemming is met de nieuwe wet (2).

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, 831 (1970-1971), nr. 1, p. 24.
(2) Zie Cass. 24 januari 1966 (Pasicr. I, 1966, blz. 664-665) en de voetnoot.

In de mate dat de ontworpen voorschriften evenvermelde rechtspraak bedoelen, zijn ze overbodig en, in zover ze meer willen betekenen, ziet de Raad van State niet goed in op welke wijze ze behoorlijk zouden kunnen worden uitgevoerd. Anderdeels is geen verklaring voorhanden over aard en omvang van de aanpassing van uitvoeringsbesluiten van opgeheven wetten. In opzicht van wetgevingstechniek is zodanige handelwijze beslist niet aan te bevelen.

Indien vorenbedoelde machtigingen buiten de gebruikelijke maat vallen, komt dit wellicht ook doordat zij de aanpassing beogen van de bestaande en de ontworpen voorschriften aan hetgeen nog zal moeten ontstaan uit de planwetgeving, hetgeen het probleem niet gemakkelijker maakt.

Hoe dan ook, uit de vorenstaande beschouwingen kan worden afgeleid dat ingevolge het ongewoon karakter van de aan de Koning door de artikelen 47 en 49 verleende machten, essentiële beginselen in het gedrang worden gebracht en dat ook de rechtszekerheid erdoor wordt aangetast. Dit kan aanleiding geven tot verwarring in een materie, waar klaarheid is geboden".

De hiervoren uitgedrukte bezwaren zijn eveneens tot uiting gekomen in de Senaatscommissie voor de economsiche zaken, waar een lid heeft laten opmerken dat "de laatste zin van het (toenmalig) artikel 49 slechts verwarring kan stichten" en waar voorts de Minister van Economische Zaken heeft verklaard dat "de laatste zin van artikel 49 slechts in de overgangsperiode zal toegepast worden" (1).

.../...

(1) Gedr. St., Senaat, 122 (1970-1971), p. 34.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dus dat van vorenbedoeld artikel 47, tweede lid, enkel toepassing zal worden gemaakt tijdens de overgangsperiode, dit is de tijdspanne tussen de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 1971 en het ogenblik waarop de nieuwe reglementering zal kunnen worden getroffen na het tot stand brengen van de organen die voor de toepassing van de wet zijn vereist.

Daarom, en ook terwille van de rechtszekerheid, verdient het aanbeveling ofwel het woord "voorlopig" in artikel 1 achterwege te laten en te vervangen door een termijn of een andere precieze bepaling van de toepassingsperiode, ofwel in de aanhef van het besluit de nodige overwegingen te vermelden teneinde het begrip een meer precieze en concrete betekenis te geven dan in het ontwerp het geval is.

In vorenbedoeld artikel 47, tweede lid, is enkel sprake van instandhouding en aanpassing van sommige reglementaire bepalingen. Het ontworpen artikel 1 maakt een beperkte toepassing van artikel 47, tweede lid, in de zin dat het alleen betrekking heeft op de instandhouding, maar het gaat anderzijds verder dan artikel 47, tweede lid, in de zin dat het alle uitvoeringsbesluiten van de daarin bedoelde opgeheven wetten in stand bedoelt te houden.

Overigens, om het toepassingsgebied van het ontworpen koninklijk besluit met zekerheid te kunnen kennen, is het nodig dat in artikel 1 de daardoor bedoelde uitvoeringsbesluiten precies worden opgesomd.

.../...

Ingeval de bepalingen van de in stand gehouden besluiten geen voldoende rechtsgrond zouden vinden in de thans vigerende wetgeving - hetgeen de Raad van State onmogelijk met voldoende zekerheid heeft kunnen nagaan binnen de hem toegemeten korte termijn van drie dagen -, is het zeer de vraag of aan artikel 47, tweede lid, een zodanige draagwijdte kan worden toegekend, dat de onwettigheid van die bepalingen door het ontworpen koninklijk besluit zou kunnen worden goedgemaakt.

L'arrêté royal en projet a pour fondement l'article 47, alinéa 2, de la loi sur l'expansion économique, déjà adoptée par les Chambres législatives, mais non encore promulguée par le Roi et publiée au Moniteur belge.

Il va sans dire que cet arrêté ne pourra être publié au Moniteur belge avant ladite loi.

L'article 47, tel qu'il a été adopté par les Chambres législatives , dispose : (1)

"Article 47.- La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 1971. Le Roi peut maintenir en vigueur certaines dispositions réglementaires prises sur base des lois abrogées et, le cas échéant, les adapter".

Le projet dont la nouvelle loi d'expansion est issue contenait, en son article 49, des dispositions identiques à celles qui font actuellement l'objet de l'article 47, alinéa 2. Dans son avis du 2 avril 1970, n° L. 11.081/1, concernant le projet précité, le Conseil d'Etat a émis au sujet de ces dispositions les considérations suivantes :

.../...

---

(1) Doc. parl. Chambre 831, (1970-1971) n°1, p. 24.

"D'autre part, le Roi se voit habilité à maintenir en vigueur et, s'il y a lieu, à adapter les arrêtés d'exécution qui ont été pris sur la base des lois des 18 juillet 1959 et 14 juillet 1966. Dans cet ordre d'idées, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour de Cassation, selon laquelle un arrêté royal pris en exécution de dispositions légales abrogées peut trouver un fondement légal dans une nouvelle loi et, partant, demeurer en vigueur pour autant qu'il soit conforme à celle-ci (1).

Dans la mesure où elles visent cette jurisprudence, les dispositions projetées sont superflues. Si elles veulent aller au-delà , on n'aperçoit pas comment elles pourraient être adéquatement exécutées. Aucune indication n'est non plus fournie quant à la nature et à l'étendue des adaptations que les arrêtés d'exécution des lois abrogées pourront subir. Du point de vue légistique, pareil procédé est à déconseiller.

Si ces habilitations débordent le cadre de ce qui est habituel, la raison doit sans doute en être cherchée dans le fait qu'elles visent aussi l'adaptation des dispositions existantes et des dispositionsen projet à celles qui doivent encore être prises dans le cadre de la législation sur,la planification. Le problème ne s'en trouve pas simplifié.

Quoi qu'il en soit, il est permis d'inférer des développements qui précèdent que le caractère inhabituel des pouvoirs attribués au Roi par les articles 47 et 49 porte atteinte à des principes essentiels et, en outre, compromet la sécurité juridique. Dans une matière où la clarté s'impose, ce peut être là une source de confusion".

.../...

(1) Voir Cassation 24 janvier 1966 (Pasicrisie I, 1966, pages 664-665) et le renvoi.

Des objections de même ordre que celles qui viennent d'être rappelées ont été soulevées en commission des Affaires économiques du Sénat. Un commissaire fit remarquer "que la dernière phrase de l'article 49 (de l'époque) ne peut que prêter à confusion"; en réponse, le Ministre des Affaires économiques déclara que "cette dernière phrase de l'article 49 ne sera appliquée que pendant la période transitoire (1).

Il ressort ainsi des travaux préparatoires qu'il ne sera fait application de l'article 47, alinéa 2, précité que pendant la période transitoire, c'est-à-dire pendant la période comprise entre la date de l'entrée en vigueur de la loi qui est le 1er janvier 1971 et le moment où, les organes nécessaires à l'application de la loi ayant été mis en place, la nouvelle réglementation pourra être édictée.

Dans ces conditions, et dans l'intérêt de la sécurité juridique, il s'indique ou bien d'omettre à l'article 1er le mot "provisoirement" et de le remplacer par l'indication soit d'un délai, soit de la période d'application déterminée d'une manière précise, ou bien de développer dans le préambule de l'arrêté les considérations propres à conférer à la notion une portée plus précise et plus concrète que ne lui attribue le projet.

A l'article 47, alinéa 2, précité, il est uniquement question de maintien en vigueur et d'adaptation de certaines dispositions réglementaires. Si l'article 1er projeté fait une application restreinte de l'article 47, alinéa 2, en ce qu'il ne prévoit que le maintien en

.../...

(1) Doc. parl. Sénat 122 (1970-1971) p. 34.

vigueur , il va plus loin que ne le permet l'article 47, alinéa 2, puisqu'il entend maintenir en vigueur tous les arrêtés d'exécution des lois abrogées, visées par cet article.

De plus, pour que le champ d'application de l'arrêté royal projeté puisse être délimité de façon certaine, il est indispensable que soit donnée, à l'article 1er, l'énumération précise des arrêtés d'exécution visés.

Dans l'hypothèse où les dispositions des arrêtés maintenus en vigueur ne trouveraient pas un fondement légal suffisant dans la législation actuellement en vigueur - dans le bref délai qui lui a été imparti , le Conseil d'Etat n'a pu le déterminer avec un degré suffisant de certitude -il est douteux qu'on puisse attribuer à l'article 47, alinéa 2,une portée telle que l'illégalité de ces dispositions soit couverte par l'arrêté royal en projet.

MTL. L.11.314/1.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F.LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,

H.BUCH, staatsraden,
H.ADRIAENS,

M.JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : F.LEPAGE, président du Conseil d'Etat,

H.BUCH, conseillers d'Etat,
H.ADRIAENS,

M.JACQUEMIJN, greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.F.LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H.R.VAN HAECKE, substituut-auditeur-generaal.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.F.LEPAGE.

Le rapport a été présenté par M.R.VAN HAECKE, substitut de l'auditeur général.

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

(get.) M.JACQUEMIJN. (get.) F.LEPAGE.