MTL.

Cor ... Raad van State
LEGISLATIEVE ... WETGEVING
- 1 -
21 NOV 1966
Transmis à M. Coordinateur
Overgemaakt aan de H.

L.9834/1.

By

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 22e oktober 1966 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 "betreffende het E.E.G. onderzoek naar de structuur en de spreiding van de lonen in de nijverheid", heeft de 25e oktober 1966 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 22 octobre 1966, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'enquête C.E.E. sur la structure et la répartition des salaires dans l'"industrie", a donné le 25 octobre 1966 l'avis suivant :

C.E. - R.S.
Sortis - Uitgang
21 XII 66
COORD.

Bij verordening nr 188/64/EEG van 12 december 1964 (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 24 december 1964) heeft de raad van de Europese Economische Gemeenschap de commissie ermede belast op grondslag van de statistische gegevens over oktober 1966, een enquête over de structuur en de spreiding van de lonen van de arbeiders in de industrie te houden (artikel 1).

Voor deze enquête, welke alle sectoren van de industrie omvat, zijn de werkgevers van de in de steekproef opgenomen bedrijven gehouden om, overeenkomstig de bepalingen welke in artikel 3 van de verordening zijn opgesomd, de voor de vaststelling van de structuur en de spreiding van de lonen benodigde gegevens te verstrekken (artikel 2).

Naar luid van artikel 4 :

- worden de gegevens verzameld door de bureaus voor de statistiek van de Lid-Staten door middel van vragenlijsten, die door de commissie in samenwerking met deze bureaus worden opgesteld;

- bepaalt de commissie, in samenwerking met de bureaus voor de statistiek van de Lid-Staten, op welke wijze de enquête technisch zal worden uitgevoerd, onder meer de opzet van de steekproef. Daarnaast bepaalt zij op dezelfde wijze de begin- en einddatum van de enquête, de termijn voor de beantwoording van de vragenlijsten, alsmede de wijze waarop de resultaten van de enquête bij de commissie moeten worden ingediend ;

- dienen de personen die de inlichtingen moeten verschaffen, de vragenlijsten naar waarheid, volledig en binnen de gestelde termijn te beantwoorden.

.../...

Het ontwerp strekt ertoe ,tot naleving van artikel 5 van het E.E.G.-Verdrag ,de maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit deze reeds eerder vernoemde verordening voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en de vervulling van de taak der Gemeenschap te vergemakkelijken.

Met dat doel bepaalt het :

- dat de in de verordening bedoelde werkgevers gehouden zijn de daarbij gevraagde inlichtingen aan het Nationaal Instituut voor de statistiek te verstrekken (artikel 1) ;
- dat zij die weigeren de gevraagde inlichtingen te verstrekken, een laattijdige, valse of onvolledige aangifte doen, worden gestraft met de straffen bepaald bij de wet van 6 maart 1818, gewijzigd bij de wet van 5 juni 1934 (artikel 2).

In zover met het ontwerp-besluit de tenuitvoerlegging van de verordening nr 188/64/EEG van de raad van de Europese Economische Gemeenschap van 12 december 1964 wordt nagestreefd, is het overbodig.

Krachtens artikel 189, eerste en tweede lid, van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap immers, heeft de verordening in alle Lid-Staten uitwerking uit zichzelf. De verordening zelf overigens herinnert aan deze regel van het verdrag, en stelt in fine wat volgt :

"Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat".

Men moet derhalve die regelen, die krachtens artikel 189 van het verdrag onmiddellijke werking als intern recht hebben, niet in een koninklijk besluit herhalen.

.../...

Enkel wanneer de door de raad van de Europese Economische Gemeenschap gestelde verordeningen van die aard zijn dat zij niet onmiddellijk uitvoerbaar zijn omdat bijkomende maatregelen noodzakelijk zijn om de concrete uitvoering mogelijk te maken, of dat de door de raad van de Europese Economische Gemeenschap gestelde verordening er precies toe strekt aan de Lid-Staten het nemen van bepaalde maatregelen op te leggen, zoals bijvoorbeeld wanneer de oprichting van een commissie wordt bevolen, moeten de Lid-Staten nog regelen stellen ter uitvoering van de verordening van de raad.

Bovendien moet er worden op gewezen dat, hoewel krachtens de wet van 4 juli 1962 waarbij de Regering gemachtigd wordt statistische en andere onderzoekingen te houden betreffende de demografische, economische en sociale toestand van het land, de Koning de macht bezit dezelfde statistische onderzoekingen te bevelen als die welke het voorwerp van onderhavige verordening zijn, die macht nochtans gebonden is zowel aan de voorwaarden als aan de doelstelling welke in dezelfde wet zijn aangegeven, hetgeen tot gevolg heeft dat Hij geen statistische onderzoekingen kan bevelen andere dan die welke in die wetgeving kunnen worden ingepast.

\+
\+ \+

In zover het ontwerp-besluit ertoe strekt de leemte te ondervangen die erin zou kunnen bestaan dat op het niet-naleven van de verordening van de raad van de Europese Economische Gemeenschap geen straffen zijn gesteld, rijst de vraag :
als er geen bijzondere wet is die door het ontwerp wordt uitgevoerd, kan de Koning dan aan artikel 29 van de Grondwet juncto de wet van 5 juni 1934 de macht ontlenen om te beschikken dat inbreuk op de in het ontwerp gestelde bepalingen wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 1 van genoemde wet ?

.../..

Gesteld zelfs dat uit artikel 29 van de Grondwet, speciaal in het licht van de parlementaire voorbereiding en bespreking van de wet van 5 juni 1934, kan worden afgeleid dat de Koning een algemene, want van de uitvoerende macht onafscheidelijke politiebevoegdheid zou bezitten, dan nog zou die bevoegdheid geenszins onbegrensd zijn. Aangenomen wordt immers dat die bevoegdheid, overeenkomstig artikel 2, 9°, van afdeling III van het decreet van 23 december 1789 - januari 1790, betreffende de instelling van de primaire vergaderingen en van de administratieve vergaderingen, alleen zou bestaan in het vaststellen van de algemene maatregelen welke nodig zijn tot handhaving van de gezondheid, de veiligheid en de rust (zie Cass. 16 januari 1922, Pas. 1922, I, blz. 132 ; Gent 4 maart 1835, Pas. 1835, II, blz. 80).

De bepaling die er alleen toe strekt de bij de E.E.G.-verordening gevraagde inlichtingen door het naar waarheid volledig en binnen de gestelde termijn beantwoorden van vragenlijsten te verschaffen, is moeilijk met een van deze doeleinden in verband te brengen en kan derhalve bezwaarlijk door de Koning worden vastgesteld op grond van de algemene politiebevoegdheid waarover Hij zou beschikken.

Hieruit volgt dat de Koning aan de voorzieningen waarnaar de aanhef van het ontwerp verwijst niet de bevoegdheid ontleent tot het vaststellen van de overwogen politieverordening.

\+
\+ \+

Indien de noodzakelijkheid zich opdringt, straffen te stellen op de overtredingen van de voorschriften van een van zijn verordeningen, komt het de raad van de Europese Economische Gemeenschap toe deze zelf te bepalen ingevolge artikel 172 van het verdrag.

Par règlement n° 188/64/CEE du 12 décembre 1964 (Journal officiel des Communautés européennes du 24 décembre 1964), le conseil de la Communauté économique européenne a chargé la commission de procéder, sur la base de renseignements statistiques relatifs au mois d'octobre 1966, à une enquête sur la structure et la répartition des salaires des ouvriers dans l'industrie (article 1er).

Pour cette enquête, qui s'étend à tous les secteurs de l'industrie, les employeurs dont relèvent les établissements soumis au sondage sont tenus de fournir, conformément aux dispositions énumérées dans l'article 3 du règlement, les renseignements nécessaires pour déterminer la structure et la répartition des salaires (article 2).

Aux termes de l'article 4 :

- les renseignements sont recueillis par les services statistiques des Etats-membres au moyen de questionnaires établis par la commission en collaboration avec ces services;
- la commission détermine, en collaboration avec les services statistiques des Etats-membres, les modalités techniques de l'enquête, notamment le plan de sondage. En outre, elle fixe, dans les mêmes conditions, la date de début et de clôture de l'enquête, le délai de réponse aux questionnaires, ainsi que les modalités de transmission des résultats de l'enquête à la commission;

.../...

- les personnes tenues de fournir les renseignements répondront aux questionnaires de manière véridique et complète ainsi que dans le délai fixé.

Le projet tend en vertu de l'article 5 du traité de la C.E.E., à arrêter les mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant du règlement précité et à faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission.

A cette fin, il dispose :

- que les employeurs visés au règlement sont tenus de fournir à l'Institut national de statistique les renseignements demandés par ce règlement (article 1er);
- que ceux qui refusent de fournir les renseignements demandés, ou font une déclaration tardive, fausse ou incomplète, sont punis des peines prévues par la loi du 6 mars 1818, modifiée par la loi du 5 juin 1934 (article 2).

L'arrêté en projet est superflu, dans la mesure où il a pour but d'exécuter le règlement n° 188/64/CEEE du conseil de la Communauté économique européenne du 12 décembre 1964.

En effet, en vertu de l'article 189, alinéas 1er et 2, du traité instituant la Communauté économique européenne, ce règlement est directement applicable dans tout Etat-membre. Le règlement le rappelle d'ailleurs lui-même, puisqu'il dispose in fine : "Le présent règlement est obligatoire en tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre".

.../...

Dès lors, celles des règles qui ont, en vertu de l'article 189 du traité, effet immédiat en droit interne, ne doivent pas être reproduites dans un arrêté royal.

Les Etats-membres n'ont plus à régler l'exécution des règlements du conseil de la Communauté économique européenne que lorsque ces règlements ne sont pas directement exécutoires, soit que leur mise en oeuvre concrète requiert des mesures supplémentaires, soit qu'ils aient précisément pour objet d'obliger les Etats-membres à prendre certaines mesures comme c'est le cas, par exemple, lorsque la création d'une commission est ordonnée.

En outre, il y a lieu d'observer que, bien qu'en exécution de la loi du 4 juillet 1962 autorisant le Gouvernement à procéder à des investigations statistiques et autres sur la situation démographique, économique et sociale du pays, le Roi a le pouvoir d'ordonner les mêmes investigations statistiques que celles qui font l'objet du présent règlement, ce pouvoir reste cependant subordonné aux conditions et au but précisés dans ladite loi. Le Roi ne peut, dès lors, ordonner des enquêtes statistiques autres que celles qui s'inscrivent dans le cadre de cette législation.

\+

\+ \+

Dans la mesure où l'arrêté en projet entendrait suppléer à la lacune qui résulterait du défaut de sanctions frappant l'inobservation du règlement du conseil de la Communauté économique européenne, il soulève la question suivante : en l'absence d'une loi particulière

.../...

dont le projet assure l'exécution, l'article 29 de la Constitution conjugué à la loi du 5 juin 1934 autorise-t-il le Roi à décréter que la méconnaissance des dispositions du projet sera punie des peines prévues à l'article 1er de la loi précitée ?

Si tant est que l'on puisse déduire de l'article 29 de la Constitution, spécialement à la lumière des travaux préparatoires et des discussions relatifs à la loi du 5 juin 1934, que le Roi détiendrait un pouvoir général de police parce que inhérent au pouvoir exécutif, encore convient-il d'observer qu'il ne serait nullement illimité. On estime, en effet, que ce pouvoir ne consisterait, conformément à l'article 2, 9°, de la section III du décret du 23 décembre 1789 - janvier 1790 relatif à l'institution des assemblées primaires et des assemblées administratives, qu'en la détermination des mesures générales nécessaires au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité (cfr Cass. 16 janvier 1922, Pas. 1922, I, p. 132; Gand 4 mars 1835, Pas. 1835, II, p. 80).

Une disposition qui a uniquement pour objet d'assurer, par la voie de questionnaires à remplir de manière sincère et complète dans un délai fixé, la communication des renseignements demandés par le règlement de la Communauté économique européenne, peut difficilement être rattachée à un de ces objets et ne saurait donc être prise par le Roi en vertu du pouvoir général de police dont il serait investi.

.../...

Il s'ensuit que le Roi ne puise pas dans les dispositions invoquées au préambule du projet le pouvoir d'établir le règlement de police envisagé.

+

+ +

S'il apparaissait indispensable de prévoir des sanctions frappant les infractions aux dispositions d'un de ses règlements, c'est au conseil de la Communauté économique européenne lui-même qu'il appartiendrait de les fixer en application de l'article 172 du traité.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, staatsraad, voorzitter,
H. BUCH, staatsraden,
Ch. SMOLDERS,
M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président,
H. BUCH, conseillers d'Etat,
Ch. SMOLDERS,
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.M. GROMMEN, substituut.

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. M. GROMMEN, substitut.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.