

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat aux Postes, Télégraphes et Téléphones, le 24 mars 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur "het amendement van de Heer CALIFICE, senator, bij de Commissie voor de Infrastructuur van de Senaat ingediend tijdens de bespreking van het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van Telegraaf en Telefoon", a donné le 29 mars 1983 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 24e maart 1983 door de Staatssecretaris voor Posterijen, Telegrafie en Telefonie verzocht haar, binne een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over "het amendement van de Heer CALIFICE, senator, bij de Commissie voor de Infrastructuur van de Senaat ingediend tijdens de bespreking van het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van Telegraaf en Telefoon", heeft de 29e maart 1983 het volgend advies gegeven :

Le projet de loi modifiant la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones, qui est actuellement en discussion au Sénat, a pour objet d'offrir à cette Régie la possibilité de prendre des participations dans des organismes ou des sociétés publics ou privés dont les activités se rapportent en tout ou en partie à sa mission. Cette faculté ne pourra s'exercer, selon le projet, que "dans les conditions fixées pour chaque cas par le Roi, sur proposition du Ministre qui a les Télégraphes et les Téléphones dans ses attributions et après délibération en Conseil des Ministres".

L'amendement sur lequel l'avis du Conseil d'Etat est actuellement demandé (1), tend à soumettre les arrêtés royaux autorisant ces prises de participations à l'avis, sinon à l'approbation des "Commissions parlementaires compétentes".

Il est déjà arrivé qu'une loi prévoie que le Roi ne prendra certains arrêtés dans telle matière qu'après consultation des commissions parlementaires compétentes en cette matière. Ainsi l'article 11 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier a prévu que "les commissions parlementaires compétentes" seraient "consultées au sujet des dispositions que le Roi" allait prendre pour déterminer les conditions dans lesquelles l'Office national de l'emploi remplirait ses missions. De même l'article 11 de la loi du 3 avril 1962 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers et des employés a décidé que "le projet d'arrêté royal à intervenir", qui allait déterminer "les modalités selon lesquelles des périodes non justifiées (seraient) assimilées à des périodes d'occupation" pour le calcul de certaines pensions, serait "soumis pour avis aux Commissions de la

.../...

(1) Amendement proposé par M. CALIFICE, Sénat, 1982-1983, n° 275/1, document de commission n° 2, Infrastructure.

prévoyance sociale des deux Chambres". Plus récemment, la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés a disposé, en son article 34, § 2, que les arrêtés royaux qui seraient pris en exécution de divers autres articles, seraient "soumis à l'avis des commissions parlementaires compétentes" : il s'agissait d'arrêtés qui étendraient ou restreindraient le champ d'application de la loi ou de certaines de ses dispositions, qui établiraient des règles en matière de cumul de diverses prestations de sécurité sociale entre elles ou avec un revenu professionnel, qui régiraient certaines procédures administratives, qui fixeraient le minimum et le maximum des prestations sociales, qui adapteraient la législation en matière de sécurité sociale en faveur des travailleurs à temps partiel, qui adapteraient et harmoniseraient divers éléments de la législation sociale conformément à des directives du Conseil des Communautés européennes. L'attribution d'un pouvoir réglementaire exceptionnel, en vertu duquel le Roi était même habilité à modifier les lois en vigueur, s'accompagnait d'un contrôle parlementaire renforcé.

Ce système d'intervention des commissions parlementaires lors de l'élaboration d'arrêtés royaux pris en vertu d'habilitations légales particulières, a généralement été approuvé. Pierre WIGNY (Propos constitutionnels, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 224 et suivantes) envisage favorablement cette intervention dans le cas d'arrêtés réglementaires pris en exécution de "lois de cadre" et se réfère à une étude du professeur Paul DE VISSCHER qui "rappelle la pratique anglaise selon laquelle les arrêtés réglementaires particulièrement importants peuvent être soumis, avant leur mise en vigueur, à une procédure parlementaire (par exemple dépôt sur le bureau des Chambres et débats facultatifs, à la demande d'un nombre déterminé de parlementaires)". Herman DE CROO (Parlement et Gouvernement, Bruxelles, Bruylant, 1965, p. 151) estime que "le recours à cette procédure nouvelle devrait permettre

.../...

au pouvoir législatif de mieux remplir le double rôle dont il est chargé : élaboration de la loi et contrôle de l'action gouvernementale" (1).

L'intervention des commissions parlementaires prévue par l'amendement soumis à l'avis du Conseil d'Etat présente, par rapport aux précédents qui ont été évoqués et par rapport à la pratique recommandée par la doctrine qui vient d'être citée, deux caractéristiques particulières.

La première résulte du fait que l'amendement tend, dans l'intention de son auteur, à faire de l'avis des commissions parlementaires compétentes une formalité préalable et substantielle dont dépendra la validité des arrêtés royaux qui seront pris sur base du nouvel alinéa 4 de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des télégraphes et des téléphones. Ces arrêtés ne produiront leurs effets, selon l'amendement, que s'ils ont été soumis, avant décision définitive, aux Commissions parlementaires compétentes. Les Commissions sont ainsi associées, de manière impérative, à la prise de décision du Roi. On peut même se demander si, au cas où elles jugeraient inopportuns les projets d'arrêtés qui leur seraient communiqués, elles ne pourraient pas bloquer l'exercice du pouvoir attribué au Roi en tenant indéfiniment leur avis en suspens.

Sur un second point, le système qu'instituerait l'amendement se distingue de la consultation des commissions parlementaires telle qu'elle avait été organisée par les lois de 1961, de 1962 ou de 1981. Le projet de loi que l'amendement entend compléter, ne confère pas

.../...

(1) Voy. aussi Herman DE CROO et R. HUENENS, *Het Parlement aan het werk*, Brussel, Bruylant, 1966, p. 232-233. J.M. MOREELS, "Parlementaire kroniek, Balans van de legislatuur 1958-1961", *Tijdschr. v. Bestuursw. en Publiekrecht*, 1961, p. 109-118, adopte une attitude plus critique à l'égard de l'intervention des commissions parlementaires dans l'élaboration des arrêtés d'exécution. Comp. M. A. PIERSON, "Le rôle des commissions dans le travail parlementaire", *Res Publica*, 1980, p. 123, qui reproche au Parlement "une fâcheuse tendance à tout vouloir réglementer lui-même".

au Roi un pouvoir réglementaire, mais seulement celui de fixer "pour chaque cas", les conditions auxquelles la Régie des télégraphes et des téléphones pourra prendre des participations dans des organismes ou sociétés publics ou privés. Alors que précédemment, le législateur, en même temps qu'il habilitait le Roi à exercer une part de la fonction normative qui, en principe, lui revient, se réservait le moyen de suivre pas à pas l'usage qui serait fait de l'habilitation ainsi accordée, la disposition proposée aurait pour effet d'associer les commissions parlementaires à l'élaboration de décisions individuelles qui ressortissent, par leur nature, à la fonction gouvernementale et administrative, puisqu'il s'agit d'autorisations administratives données à un organisme d'intérêt public.

Par ces deux caractéristiques, le système que l'amendement soumis à l'examen du Conseil d'Etat veut instituer, méconnaît le régime de la séparation des pouvoirs établi par la Constitution. Le pouvoir exécutif doit certes se soumettre au contrôle parlementaire. Il peut être tenu, à cet effet, de fournir aux membres des Chambres législatives les informations dont ceux-ci doivent disposer pour exercer ce contrôle de manière efficace. Mais dans son fonctionnement et son action, le pouvoir exécutif doit demeurer indépendant à l'égard des deux autres pouvoirs. En prévoyant l'intervention obligatoire des commissions parlementaires, qui ne sont que des subdivisions de deux des trois branches du pouvoir législatif, dans la préparation même d'actes qui relèvent de la fonction administrative, l'amendement proposé créerait, dans l'exercice de leurs attributions respectives par le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, une confusion qui est inconciliable avec le régime voulu par le Constituant. Il doit donc être considéré comme contraire à la Constitution.

Het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting van de Regie van Telegraaf en Telefoon, dat thans bij de Senaat in behandeling is, strekt ertoe die Regie de mogelijkheid te verlenen om participaties te nemen in openbare of private instellingen of maatschappijen wier activiteiten geheel of ten dele op haar opdracht betrekking hebben. Die mogelijkheid zal, volgens het ontwerp, maar kunnen worden aangewend "onder de voorwaarden die de Koning voor elk geval bepaalt op de voordracht van de Minister tot wiens bevoegdheid de Telegrafie en de Telefonie behoort en na beraadslaging in de Ministerraad".

Het amendement waarover de Raad van State thans wordt verzocht van advies te dienen (1), heeft tot doel de koninklijke besluiten die deze participaties toestaan te onderwerpen aan het advies, zo niet aan de goedkeuring van de "bevoegde parlementscommissies".

Het is reeds eerder voorgekomen dat een wet voorschrijft dat de Koning sommige besluiten in een bepaalde aangelegenheid niet kan vaststellen dan na het advies te hebben gevraagd van de ter zake bevoegde parlementscommissies. Zo heeft artikel 11 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel bepaald dat "de bevoegde parlementaire commissies" zouden "geraadpleegd worden omtrent de bepalingen die door de Koning (zouden) genomen worden" voor het bepalen van de voorwaarden waaronder de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening zijn opdrachten zou vervullen. Evenzo heeft artikel 11 van de wet van 3 april 1962 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor arbeiders en bedienden bepaald dat het ontwerp van koninklijk besluit dat "de modaliteiten

.../...

(1) Amendement van de heer CALIFICE, Senaat, 1982-1983, nr 275/1, Commissiestuk nr 2, Infrastructuur.

(zou bepalen) volgens welke niet bewezen perioden met perioden van tewerkstelling gelijkgesteld (zouden) worden" voor het berekenen van sommige pensioenen, "voor advies aan de commissies voor de sociale voorzorg van beide Kamers (zou) worden voorgelegd". Meer recentelijk heeft de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers in artikel 34, § 2, bepaald dat de koninklijke besluiten die zouden worden vastgesteld ter uitvoering van diverse andere artikelen "voor advies" zouden worden "voorgelegd aan de bevoegde parlementaire commissies" : het betrof hier besluiten die de werkingssfeer van de wet of van sommige van haar bepalingen zouden uitbreiden of beperken, regels zouden stellen inzake cumulatie van diverse uitkeringen van de sociale zekerheid onderling of met een "arbeidsinkomen", zouden gelden voor bepaalde administratieve procedures, het minimum en het maximum van de sociale uitkeringen zouden vaststellen, de sociale-zekerheidswetgeving zouden aanpassen ten behoeve van de werknemers met een onvolledige dienstbetrekking, diverse bestanddelen van de sociale wetgeving zouden aanpassen aan en in overeenstemming brengen met richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen. De toekenning van een uitzonderlijke verordeningsbevoegdheid op grond waarvan de Koning zelfs gemachtigd werd geldende wetten te wijzigen, ging gepaard met een versterkte parlementaire controle.

Dat stelsel waarin parlementaire commissies optreden bij de totstandkoming van koninklijke besluiten die worden vastgesteld op grond van bijzondere door de wet verleende machtigingen, heeft doorgaans goedkeuring gevonden. Pierre WIGNY ("Propos constitutionnels", Brussel, Bruylant, 1963, blz. 224 en volgende) staat gunstig tegenover dat optreden wat betreft verordeningsbesluiten die worden vastgesteld ter uitvoering van "kaderwetten"; hij beroept zich

.../...

daartoe op een studie van professor Paul DE VISSCHER die op zijn beurt verwijst naar de in Engeland bestaande praktijk volgens welke bijzonder belangrijke verordeningsbesluiten, vooraleer zij in werking worden gesteld, aan een parlementaire procedure kunnen worden onderworpen (bijvoorbeeld indiening bij de Kamers en facultatieve besprekingen, op verzoek van een bepaald aantal parlementsleden). Herman DE CROO ("Parlement et Gouvernement", Brussel, Bruylant, 1965, blz. 151) gaat ervan uit dat die nieuwe procedure de wetgevende macht in staat zou moeten stellen om haar tweevoudige taak : het opmaken van de wet en het toezien op het Regeringsbeleid, beter te vervullen (1).

Het optreden van de parlementscommissies waarin het aan de Raad van State voor advies voorgelegde amendement voorziet, vertoont, vergeleken bij de eerderevermelde precedents en bij de door de aangehaalde rechtsleer aanbevolen praktijk, twee bijzondere kenmerken.

Het eerste van die kenmerken volgt hieruit dat het amendement, volgens de bedoeling van de steller, het advies van de bevoegde parlementscommissies wil maken tot een voorafgaand en substantieel vormvereiste waaraan zal moeten zijn voldaan willen de koninklijke besluiten die zullen worden vastgesteld op grond van het nieuwe vierde lid van artikel 1 van de wet van 19 juli 1930 tot oprichting

.../...

- (1) Zie ook Herman DE CROO en R. HUENENS, "Het Parlement aan het werk", Brussel, Bruylant, 1966, blz. 232-233. J.M. MOREELS, "Parlementaire kroniek, Balans van de legislatuur 1958-1961", Tijdschr. v. Bestuursw. en Publiekrecht, 1961, blz. 109-118 neemt een kritischere houding aan ten opzichte van het optreden van de parlementscommissies bij het opmaken van de uitvoeringsbesluiten. Verg. M.-A. PIERSON, "Le rôle des commissions dans le travail parlementaire", Res Publica, 1980, blz. 123, die aan het Parlement verwijst dat het blijkt geeft van een kwalijke neiging om alles zelf te willen regelen.

van de Regie van Telegraaf en Telefoon, geldig zijn. Die besluiten zullen, volgens het amendement, slechts gevolg hebben indien ze, vóór de eindbeslissing, worden voorgelegd aan de bevoegde parlementscommissies. De Commissies worden aldus op dwingende wijze bij 's Konings besluitvorming betrokken. Men kan zich zelfs afvragen of zij, ingeval zij de hun overgelegde ontwerp-besluiten inopportuun mochten bevinden, de uitoefening van de aan de Koning verleende bevoegdheid niet zouden kunnen blokkeren door hun advies onbepaalde tijd in beraad te houden.

Op een ander punt onderscheidt het systeem van het amendement zich van de raadpleging van de parlementaire commissies zoals die was georganiseerd door de wetten van 1961, 1962 of 1981. Het wetsontwerp hetwelk het amendement bedoelt aan te vullen verleent de Koning geen verordeningbevoegdheid; het geeft hem enkel de bevoegdheid om "voor elk geval" te bepalen onder welke voorwaarden de Regie van Telegrafie en Telefonie participaties zal mogen nemen in openbare of private instellingen of maatschappijen. Terwijl de wetgever vroeger, wanneer hij de Koning machtigde tot het uitoefenen van een gedeelte van de normatieve functie die principieel bij hem berust, voor zichzelf de mogelijkheid behield om het gebruik dat van de aldus verleende machtiging zou worden gemaakt, op de voet te volgen, zou de voorgestelde bepaling ertoe leiden dat de parlementscommissies worden betrokken bij het opmaken van individuele beslissingen die door hun aard tot de regeer- en bestuursfunctie behoren, vermits het gaat om administratieve machtigingen die worden verleend aan een instelling van openbaar nut.

Doordat het die twee kenmerken vertoont, druist het stelsel van het voor onderzoek aan de Raad van State voorgelegde amendement in tegen het door de Grondwet ge-

huldigde beginsel van de scheiding der machten. Het is stellig zo dat de uitvoerende macht de controle van het Parlement moet gedogen. Daartoe kan zij verplicht worden aan de leden van de Wetgevende Kamers de inlichtingen te verstrekken waarover deze moeten beschikken om die controle op doeltreffende wijze uit te oefenen. Maar in haar werking en in haar optreden moet de uitvoerende macht onafhankelijk blijven van de andere twee machten. Door parlementscommissies, die slechts onderverdelingen zijn van twee van de drie takken van de wetgevende macht, op dwingende wijze te betrekken bij de voorbereiding zelf van handelingen die tot de bestuursfunctie behoren, zou het voorgestelde amendement in de uitoefening door de wetgevende macht en door de uitvoerende macht van hun onderscheiden bevoegdheden, een verwarring teweegbrengen die onverenigbaar is met de door de Grondwetgever gewilde regeling. Het moet dus worden geacht strijdig te zijn met de Grondwet.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

P. KNAEPEN,
A. VANWELKENHUYZEN,

F. RIGAUX,

C. DESCHAMPS,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté
par M. J. COOLEN, premier audi-
teur.

De overeenstemming tussen
de Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. COOLEN, eerste audi-
teur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

P. TAPIE.