

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisie par le Président de la Chambre des Représentants, le 5 février 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement au projet de loi "attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi", a donné le 7 février 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 5e februari 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement op het ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning", heeft de 7e februari 1986 het volgend advies gegeven :

Le 5 février 1986, le Président de la Chambre des Représentants a demandé, dans un délai ne dépassant pas trois jours, l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur l'amendement n° 149 déposé par MM. VAN DEN BRANDE, DE DECKER, le HARDY de BEAULIEU et CORTOIS, amendement relatif à un projet de loi attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi (Doc. Ch., sess. 1985-1986, n° 128/10, page 12). Cet amendement tend à apporter une modification à l'article 1er, 2°, du projet de loi.

Tel qu'il est rédigé dans le texte initial du projet déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants, l'article 1er, 2°, dispose comme suit :

"Article 1er. Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques, la promotion de l'emploi, l'équilibre financier, la maîtrise des dépenses et la sauvegarde des régimes de sécurité sociale, le Roi peut, par arrêtés délibérés en conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue

...

2° de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques, et d'alimenter les recettes non fiscales du Trésor, notamment :

- a) en modifiant les règles relatives à la comptabilité de l'Etat et au contrôle et à la gestion de certains organismes d'intérêt public;
- b) en fixant le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et dépenses d'autre nature, qui sont, en tout ou en partie, directement ou indirectement, à charge de l'Etat;

.../...

- c) en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en re-définissant leurs missions;
- d) en modifiant les dispositions légales entraînant des dépenses à charge de l'Etat"(1).

Parmi les observations émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 3 janvier 1986, au sujet du texte qui lui avait été soumis, se trouve une critique de l'emploi du terme "notamment". Le Conseil d'Etat faisait valoir les considérations suivantes :

"Si l'on devait attribuer pleine signification au mot "notamment" et à la construction de la phrase, cela reviendrait à dire que le Roi peut intervenir dans toutes les matières où l'action des pouvoirs publics peut se traduire par une dépense à leur charge et où il est possible de limiter ou de réduire les dépenses publiques. L'énoncé de quelques matières n'aurait qu'une portée exemplative et ne limiterait pas le pouvoir du Roi.

Dans cette interprétation, le champ d'application de l'article 1er, 2°, du projet serait étendu à l'extrême, au point qu'on ne pourrait en discerner les limites dans la mesure où la plupart des interventions des personnes de droit public sont assorties de dépenses, ne fût ce que pour la couverture de certains frais administratifs.

Pareils pouvoirs ne peuvent être considérés comme des pouvoirs spéciaux définis avec le minimum de précision indispensable.

.../...

(1) Doc. Ch. , sess. 1985-1986, n° 128/1, page 29.

Le procédé des énumérations exemplatives introduites par l'adverbe "notamment" doit, dans les lois attribuant des pouvoirs spéciaux, être évité" (1).

L'amendement dont le Conseil d'Etat est saisi tend à remplacer le mot "notamment" ("onder meer") par les mots "plus précisément" ("meer bepaald").

La justification donnée à l'amendement est la suivante : "Il paraît souhaitable d'apporter cette précision compte tenu des discussions qui ont eu lieu au sein de la commission"(2). Ne pouvant actuellement disposer d'un rapport de la Commission spéciale de la Chambre des Représentants relatant les travaux de cette commission, le Conseil d'Etat n'a pas d'autre indication au sujet de l'intention des auteurs de l'amendement que celle qui est énoncée dans le document contenant celui-ci.

Selon le sens strict des mots, la substitution de l'expression "plus précisément" au terme "notamment" doit être comprise comme remplaçant une énumération d'exemples par une énumération de caractère exhaustif. La modification apportée a pour effet que l'objectif indiqué globalement en tête du 2° ne pourra être poursuivi que par les mesures énumérées aux a, b, c et d.

.../...

(1) Doc. cité, page 19.

(2) Doc. Ch., sess. 1985-1986, n° 128/10, page 12.

Toutefois la modification proposée ne suffit pas à donner à l'article 1er, 2°, du projet de loi, la précision requise. En effet, la simple insertion des mots "plus précisément" n'aura pas pour effet de déterminer de manière bien définie l'étendue des pouvoirs spéciaux attribués au Roi, si le texte introduit par ces mots continue à contenir des dispositions rédigées en termes tellement généraux que les limites des habilitations restent incertaines.

On trouve une disposition dont la portée est insuffisamment définie dans le 2°, b, en tant qu'il vise les "dépenses d'autre nature". Ces derniers mots, qui donnent à la disposition un objet plus large, - et qui n'est pas déterminé avec précision -, ont été introduits après la consultation du Conseil d'Etat sur le projet même.

On trouve surtout une disposition dont la portée est insuffisamment définie dans le 2°, d, qui est rédigé comme suit : "d) en modifiant les dispositions légales entraînant des dépenses à charge de l'Etat". Comme le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis du 3 janvier 1986, les dispositions légales qui entraînent des dépenses à charge de l'Etat sont extrêmement nombreuses (1). Pour ne citer que quelques exemples, on mentionnera les lois qui déterminent l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux, celles qui déterminent l'organisation et le fonctionnement des provinces, des communes, des centres publics d'aide sociale ou l'ensemble des lois qui régissent l'enseignement, au sujet desquelles le texte du projet ne fait aucune distinction. Par ses termes extrêmement larges, le 2°, d, vise des dispositions que le Gouvernement

.../...

(1) Doc. Ch. sess. 1985-1986, n° 128/1, page 19.

n'entend certainement pas modifier sur base de l'habilitation qu'il sollicite. Le texte ne permet pas de discerner exactement quelle est la volonté du Gouvernement.

La disposition contenue au 2°, c, est rédigée en ces termes : "c) en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en redéfinissant leurs missions". Cette formule se trouvait déjà dans le texte du projet soumis au Conseil d'Etat. Dans son avis du 3 janvier 1986, le Conseil d'Etat a observé qu' "A s'en tenir à la lettre du projet, celui-ci devrait ... permettre au Roi de redéfinir la mission des personnes morales de droit privé subventionnées par les pouvoirs publics et d'améliorer l'organisation de celles-ci". Mais il ajoutait que "Portant atteinte à la liberté d'association, un tel objet semble dépasser les intentions du Gouvernement" (1). L'exposé des motifs confirme qu' "il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement de porter atteinte d'aucune manière à la liberté d'association". Il fait cette mise au point : " ... Mais en application de l'attribution de pouvoir concernée, l'octroi de subsides peut être bien rendu tributaire de conditions qui ont pour effet de diminuer les dépenses publiques - Un traitement équitable de tous les réseaux d'enseignement sera assuré" (2). Le souci de précision qui s'impose commande ici d'adapter le texte du 2°, c, aux intentions exprimées dans l'exposé des motifs.

.../...

(1) Doc. Ch. sess. 1985-1986, n° 128/1, page 20.

(2) Doc. Ch. sess. 1985-1986, n° 128/1, page 5.

Il se comprend que pour pouvoir prendre les mesures qu'il estime exigées par la gravité des difficultés dans lesquelles le pays se trouve en ce qui concerne les finances publiques et la situation économique et sociale, le Gouvernement demande aux Chambres législatives d'attribuer au Roi des pouvoirs spéciaux ayant des objets nombreux et d'une grande importance.

Mais le caractère insuffisamment précis de plusieurs des habilitations contenues dans l'article 1er, 2°, du projet, qui ont été examinées ci-dessus, fait que ces habilitations ne restent pas dans les limites dans lesquelles des attributions de pouvoirs spéciaux restent compatibles avec la Constitution (1). Par ailleurs, le caractère insuffisamment précis de ces habilitations va provoquer une insécurité juridique et risque d'aboutir à des conséquences opposées aux objectifs visés par le Gouvernement.

Il importe de rappeler qu'en raison du caractère exceptionnel du mode d'exercice de la fonction normative qu'elles instituent, les lois attribuant des pouvoirs spéciaux sont toujours de stricte interprétation (2).

Dès lors, il est à craindre qu'en raison du caractère insuffisamment précis desdites dispositions de l'article 1er, 2°, du projet, le Conseil d'Etat, section de législation, saisi de projets d'arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux, considère que ces dispositions ne donnent pas au Gouvernement l'habilitation certaine requise pour qu'il puisse prendre un arrêté ayant tel

.../...

(1) Doc. Ch. sess. 1985-1986, n° 128/1, page 13.

(2) Doc. Ch. sess. 1985-1986, n° 128/1, page 13.

ou tel objet. Il est également à craindre, pour le même motif, que les cours et tribunaux et le Conseil d'Etat, section d'administration, ne jugent qu'un arrêté de pouvoirs spéciaux ayant tel ou tel objet excède les limites de l'habilitation donnée au Roi.

Au surplus, des incertitudes au sujet de l'étendue des habilitations conférées au Roi risquent de susciter aussi des difficultés dans la mise en oeuvre du contrôle des Chambres législatives sur les arrêtés de pouvoirs spéciaux, contrôle dont l'article 3, § 3, du projet tend à permettre l'exercice à un moment aussi proche que possible de l'adoption des arrêtés.

Sans doute la confirmation par le législateur prévue dans l'article 6 du projet mettra fin à l'incertitude qui pourrait affecter la validité de certains des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux. Il n'empêche que pendant la période antérieure à la confirmation par le législateur, cette incertitude est de nature à faire surgir des difficultés diverses, et peut notamment provoquer des litiges.

En conclusion, le remplacement à l'article 1er, 2°, du mot "notamment" par les mots "plus précisément", ne suffit pas à donner à cette disposition la précision requise.

Op 5 februari 1986 heeft de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Raad van State, afdeling wetgeving, verzocht om binnen drie dagen advies uit te brengen over het amendement nr. 149, ingediend door de heren VAN DEN BRANDE, DE DECKER, le HARDY de BEAULIEU en CORTOIS, met betrekking tot een wetsontwerp tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning (Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 128/10, blz. 12). Dat amendement strekt ertoe een wijziging aan te brengen in artikel 1, 2°, van het wetsontwerp.

In de oorspronkelijke tekst van het in de Kamer van Volksvertegenwoordigers ter tafel gelegde ontwerp, luidt artikel 1, 2°, als volgt :

"Artikel 1. Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën, de bevordering van de tewerkstelling, het financiële evenwicht, de beheersing van de uitgaven en de beveiliging van de stelsels van de sociale zekerheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

...

2° de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen, en de niet-fiscale ontvangsten van de Schatkist te stijven, onder meer :

- a) door de regelen betreffende de Rijkscomptabiliteit en betreffende de controle op en het beheer van sommige instellingen van openbaar nut te wijzigen;
- b) door het bedrag, de voorwaarden en de toekenningsmodaliteiten van de subsidies, vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven vast te stellen die, geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn;

.../...

- c) door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren;
- d) door de wettelijke bepalingen te wijzigen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben" (1).

In een van de opmerkingen die de Raad van State in zijn advies van 3 januari 1986 met betrekking tot de hem voorgelegde tekst heeft gemaakt, werd kritiek geleverd op het gebruik van de woorden "onder meer". De Raad had daarbij de volgende bedenkingen :

"Als men aan de woorden "onder meer" en aan de zinsbouw hun volle betekenis zou geven, zou dit erop neerkomen dat de Koning kan ingrijpen in alle aangelegenheden waarin het optreden van de overheid tot uiting kan komen in een uitgave ten bezware van die overheid en waarin de openbare uitgaven beperkt of verminderd kunnen worden. De opgave van enige aangelegenheden zou slechts als voorbeeld dienen en de bevoegdheid van de Koning niet beperken.

Met die uitlegging zou de werkingssfeer van artikel 1, 2°, van het ontwerp tot het uiterste worden verruimd, zodanig dat de grenzen ervan niet meer te onderkennen zouden zijn aangezien met het optreden van de publiekrechtelijke personen meestal uitgaven gemoeid zijn, al was het maar tot dekking van bepaalde administratieve kosten.

Dergelijke machten kunnen niet worden aangemerkt als bijzondere machten die met het volstrekt noodzakelijk minimum aan nauwkeurigheid zijn omschreven.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 128/1, blz. 29.

De werkwijze waarbij enuntiatieve opsommingen worden gegeven die ingeleid worden met de woorden "onder meer"; behoort in de wetten tot toekenning van bijzondere machten te worden vermeden" (1).

Het amendement dat aan de Raad van State is voorgelegd strekt tot vervanging van de woorden "onder meer" ("notamment") door de woorden "meer bepaald" ("plus précisément").

De bij het amendement gevoegde verantwoording luidt als volgt : "In het licht van de besprekingen die gevoerd werden in de commissie, verdient het aanbeveling om de tekst aldus te verduidelijken" (2). Nu hij niet kan beschikken over een verslag van de Bijzondere Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de werkzaamheden van die commissie, bezit de Raad van State omtrent de bedoeling van de indieners van het amendement dan geen andere aanwijzing dan die welke geformuleerd is in het stuk waarin dit amendement vervat is.

Volgens de strikte betekenis van de woorden, moet de vervanging van "onder meer" door "meer bepaald" zo verstaan worden dat hetgeen een enuntiatieve opsomming was tot een exhaustieve opsomming wordt gemaakt. De aangebrachte wijziging heeft tot gevolg dat het oogmerk dat vooraan in de bepaling onder 2° op globale wijze aangegeven wordt, alleen maar met de in a, b, c en d opgesomde maatregelen zal kunnen worden nagestreefd.

.../...

(1) Aangehaald stuk, blz. 19.

(2) Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 128/10, blz. 12.

De voorgestelde wijziging volstaat evenwel niet om aan artikel 1, 2°, van het wetsontwerp de vereiste duidelijkheid te verschaffen. Door de loutere invoeging van de woorden "meer bepaald" zal de omvang van de aan de Koning toegekende bijzondere machten immers nog niet op een welomschreven wijze vastgesteld zijn zolang de door die woorden ingeleide tekst bepalingen bevat die in zo algemene bewoordingen geredigeerd zijn dat de grenzen van de machtigingen onduidelijk blijven.

Een bepaling met een onvoldoend omschreven inhoud vindt men in 2°, b, in zover het doelt op de "andere uitgaven". Die laatste woorden, waardoor de bepaling een ruimere - en niet nauwkeurig bepaalde - strekking krijgt, zijn ingevoegd na de raadpleging van de Raad van State over het ontwerp zelf.

Een bepaling met onvoldoend omschreven inhoud is vooral te vinden in 2°, d, dat als volgt luidt : "d) door de wettelijke bepalingen te wijzigen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben". Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies van 3 januari 1986, zijn de wettelijke bepalingen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben, uitermate talrijk (1). Als voorbeelden, om er maar enkele te noemen, kunnen worden aangehaald de wetten die de organisatie en de werking van de hoven en rechtbanken bepalen, de wetten die de organisatie en de werking van de provincies, de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn regelen, of het geheel van de wetten die het onderwijs beheersen, ten aanzien waarvan de tekst van het ontwerp generlei onderscheid maakt. Door zijn uitermate ruime bewoordingen, ziet 2°, d, mede op bepalingen die de Regering zeker niet bedoelt te wijzigen met de machtiging waarom zij verzoekt. Uit de tekst kan niet precies opgemaakt worden wat de wil van de Regering wel is.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 128/1, blz. 19.

De bepaling onder 2°, c, luidt als volgt : "c) door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren". Die formule kwam reeds voor in de tekst van het ontwerp dat aan de Raad van State is voorgelegd. In zijn advies van 3 januari 1986 heeft de Raad van State opgemerkt dat "volgens de letter van het ontwerp (...) dit de Koning (...) in staat (zou) moeten stellen de opdrachten van de door de openbare machten gesubsidieerde privaatrechtelijke rechtspersonen opnieuw te definiëren en dezer organisatie te verbeteren". Maar hij voegde er het volgende aan toe : "Hierdoor zou de vrijheid van vereniging worden aangetast en dat is blijkbaar niet de bedoeling van de Regering"(1). De memorie van toelichting bevestigt dat "het niet de bedoeling van de Regering (is) op enige wijze afbreuk te doen aan de vrijheid van vereniging". "Wel kan", zo preciseert zij, "bij toepassing van de verleende bevoegdheidsopdracht, de subsidiëring afhankelijk worden gemaakt van voorwaarden die een vermindering van de openbare uitgaven tot gevolg hebben. Daarbij zal een gelijkwaardige behandeling van alle onderwijsnetten verzekerd worden" (2). Hier gebiedt de eis van nauwkeurigheid dat de tekst van 2°, c, aangepast wordt aan de in de memorie van toelichting te kennen gegeven bedoelingen.

Het is begrijpelijk dat de Regering, ten einde de maatregelen te kunnen nemen welke zij onmisbaar acht wegens de ernstige moeilijkheden waarmee het land te kampen heeft inzake de openbare financiën en de economische en sociale toestand, de Wetgevende Kamers verzoekt de Koning bijzondere machten toe te kennen voor een groot aantal en bovendien zeer belangrijke aan- gelegenheden.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 128/1, blz. 20.

(2) Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 128/1, blz. 5.

Verscheidene van de in artikel 1, 2°, van het ontwerp vervatte machtigingen, die hierboven zijn onderzocht, zijn echter zo onnauwkeurig dat zij buiten de grenzen treden waarbinnen de toekenning van bijzondere machten bestaanbaar blijft met de Grondwet (1). Bovendien zal het gebrek aan nauwkeurigheid van die machtigingen rechtsonzekerheid doen ontstaan en mogelijk tot gevolgen leiden die het tegengestelde zijn van wat de Regering beoogt.

Er zij nogmaals op gewezen dat wetten tot toekenning van bijzondere machten, doordat zij een uitzonderlijke wijze van uitoefening van de normatieve functie instellen, altijd strikt behoren te worden uitgelegd (2).

Er valt dan ook te vrezen dat de Raad van State, afdeling wetgeving, als hij ontwerpen van op grond van bijzondere machten vast te stellen koninklijke besluiten voorgelegd krijgt, wegens het gebrek aan nauwkeurigheid van de genoemde bepalingen van artikel 1, 2°, van het ontwerp, de bedenking zal moeten maken dat die bepalingen aan de Regering niet de stellige machtiging verlenen welke vereist is opdat zij een besluit met deze of gene strekking kan vaststellen. Op dezelfde gronden kan worden gevreesd dat de hoven en rechtbanken, alsook de Raad van State, afdeling administratie, zullen oordelen dat een bijzondere-machtenbesluit met deze of gene strekking de grenzen van de aan de Koning gegeven machtiging te buiten gaat.

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 128/1, blz. 13.

(2) Gedr. St. Kamer, zitt. 1985-1986, nr. 128/1, blz. 13.

Bovendien dreigt de onzekerheid omtrent de omvang van de aan de Koning gegeven machtiging ook moeilijkheden teweeg te brengen bij de controle die de Wetgevende Kamers op de bijzondere-machtenbesluiten hebben uit te oefenen, welke controle artikel 3, § 3, van het ontwerp, zo spoedig mogelijk na het aannemen van de besluiten tot uitoefening wenst te zien komen.

Weliswaar zal de in artikel 6 van het ontwerp voorgeschreven bekrachtiging door de wetgever een einde maken aan de onzekerheid die op de geldigheid van sommige bijzondere-machtenbesluiten zou kunnen wegen. Toch blijft het zo dat die onzekerheid gedurende de periode die aan de bekrachtiging door de wetgever voorafgaat, allerlei moeilijkheden kan doen ontstaan en onder meer tot betwistingen aanleiding kan geven.

Het besluit is dan ook dat de vervanging in artikel 1, 2°, van de woorden "onder meer" door de woorden "meer bepaald" niet volstaat om aan deze bepaling de vereiste nauwkeurigheid te bezorgen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
A. VANWELKENHUYZEN,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANWELKENHUYZEN.

Het verslag werd uitgebracht door H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTE

R. DEROY.

J. LIGOT.