

BV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
- L1 -
25-02-1985
Auditoraat
Transmis à M.
Geparaacht aan de H.

L. 17.141/2.

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 19 février 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les amendements n°s 15, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 62, 211, 212, 213 et 215 au projet de loi "attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi", a donné le 21 février 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19e 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 de amendementen nrs 15, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 62, 211, 212, 213 et 215 op het ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning", heeft de 21e februari 1986 het volgend advies gegeven :

Dans le très court délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner aux observations suivantes.

En outre, pour une très grande part, les amendements soulèvent des questions d'opportunité politique, qu'il appartient exclusivement au législateur de trancher et au sujet desquelles le Conseil d'Etat n'a pas compétence pour donner un avis.

+

En ce qui concerne l'article 1er, 2°.

Amendement n° 215.

Le Conseil d'Etat ne peut que renvoyer à l'avis n° L. 17.116/2, qu'il a donné le 7 février 1986 au sujet de l'amendement n° 149 (doc. 128/16).

Amendement n° 15.

Pas d'observation.

Amendement n° 213.

L'amendement tend à compléter l'article 1er, 2°, a, par les mots : "sauf lorsqu'il s'agit d'organismes d'intérêt public créés par les Régions et Communautés ou transférés à celles-ci".

.../...

L'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles porte :

"Les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public sont applicables aux organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région".

Il ressort de l'économie et des travaux préparatoires dudit article 13 que la loi spéciale a eu pour objet de soumettre les organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région, aux mêmes règles de contrôle que les organismes d'intérêt public nationaux, comme de soumettre les Communautés et les Régions aux mêmes règles de comptabilité que l'Etat (1).

Aux termes de l'article 13, § 3, de la loi spéciale, les dispositions de la loi du 16 mars 1954 sont de plein droit applicables aux organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région. Compte tenu du but visé par ledit article 13, § 3, il y a lieu de considérer que sont également applicables de plein droit aux organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région, les dispositions modifiant la loi du 16 mars 1954 qui sont adoptées par le législateur ou par le Roi dans l'exercice des pouvoirs spéciaux.

.../...

(1) Voir le commentaire de l'article 32 dans l'exposé des motifs du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (doc. Sénat, sess. extraord. 1979, n° 261/1, pages 37-39 faisant suite à l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi ordinaire des Régions et des Communautés (doc. Sénat, sess. extraord. 1979, n° 260/1, annexe, pages 9-10). Exposé des motifs du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (doc. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, pages 38-39).

Toutefois, le Roi - tout comme le législateur ordinaire - méconnaîtrait la loi spéciale s'il entendait prendre des dispositions ayant trait à des objets qui ne sont pas visés par le renvoi, fait par l'article 13, § 3, de la loi spéciale, à la loi du 16 mars 1954. Il faut relever qu'aux termes des articles 8 et 9 de la loi spéciale, c'est aux conseils de communauté et de région qu'il appartient non seulement de créer mais également d'organiser des établissements et entreprises ayant une personnalité juridique propre.

L'article 1er, 2°, a, doit être interprété compte tenu de cette limite.

Amendement n° 211.

Il est exact que l'insertion à l'article 1er, 2°, b, des mots : "et dépenses d'autres natures" contribue à aggraver l'imprécision qui doit être reprochée à la disposition. C'est ce que le Conseil d'Etat a relevé dans son avis du 7 février 1986 (doc. 128/16).

Mais la question de savoir s'il y a lieu de remédier à l'imprécision de la disposition par la suppression des mots indiqués ou, au contraire, par leur remplacement par un autre texte, est une question d'opportunité politique sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer.

Amendement n° 62.

Pas d'observation.

Amendement n° 212.

Le Conseil d'Etat ne peut, à propos de l'article 1er, 2°, c, que rappeler l'observation qu'il a faite dans son avis du 7 février 1986 (L. 17.116/2), au sujet de la nécessité d'adapter le texte de la disposition aux intentions exprimées dans l'exposé des motifs (doc. 128/16, pages 2 et 3).

En ce qui concerne l'article 3, § 1er.Amendement n° 52.

S'il était adopté, le nouveau texte devrait constituer non pas l'alinéa 2, mais bien l'alinéa 3 de l'article 3, § 1er.

En ce qui concerne l'article 3, § 3.Amendement n° 44.

Pas d'observation.

Amendement n° 45.

L'amendement tend à donner une attribution aux groupes linguistiques de chacune des Chambres dans un cas nouveau qui n'est pas prévu par la Constitution. Il n'est donc pas conforme à l'article 32bis de celle-ci (1).

.../...

(1) Voir rapport de la Commission spéciale, doc. 128/17, pages 371 et 372.

Amendement n° 48.

Il appartient aux Présidents des Chambres législatives et aux membres de celles-ci de déterminer les modes selon lesquels les membres des Chambres législatives pourront prendre connaissance du texte des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux qui seront communiqués aux Présidents. En tout cas, le législateur ne peut empiéter sur la compétence réservée à chacune des Chambres législatives par l'article 46 de la Constitution.

.../...

En ce qui concerne l'article 6.

Amendement n° 43.

L'amendement tend à remplacer l'article 6 par un texte rédigé comme suit :

"Les arrêtés pris en vertu des articles 1er et 2 (1) ne produiront leurs effets qu'après confirmation par les Chambres législatives".

Cet amendement est identique à un amendement proposé lors de la discussion du projet devenu la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi (doc. Chambre, sess. 1981-1982, n° 28/2, III, p. 2).

Ledit amendement était justifié de la même manière que le présent amendement :

"Cette procédure est seule de nature à rendre le projet conforme à la Constitution et à rendre notamment possible l'application de l'article 38bis de la Constitution".

L'amendement a pour objet d'exclure le recours au procédé de l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi.

La question de savoir si les circonstances présentes justifient une attribution de pouvoirs spéciaux au Roi est une question d'opportunité politique que, sous la seule réserve des limites indiquées par le Conseil d'Etat dans son avis

.../...

(1) C'est probablement par l'effet d'une erreur matérielle que l'article 2 est visé.

sur le projet, il appartient exclusivement au législateur de trancher (doc. 128/1, pages 12 et 14 à 15). Pour ce qui est du problème de la compatibilité des pouvoirs spéciaux avec la Constitution, le Conseil d'Etat ne peut que renvoyer aux observations générales qu'il a faites dans le même avis (doc. cité, pages 11 à 16).

Comme le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis du 13 janvier 1982 sur des amendements au projet devenu la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi (doc. Chambre, sess. 1981-1982, n° 28/31, page 6), il est évident que la loi tendant à attribuer des pouvoirs spéciaux au Roi est elle-même soumise à l'article 38bis de la Constitution, tout comme les lois de confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux; en revanche, ces arrêtés auront le caractère d'actes du pouvoir exécutif et, à ce titre, ne tomberont pas sous l'application de l'article 38bis de la Constitution. Cette conséquence est inhérente au système même des pouvoirs spéciaux et, plus largement, à tout système d'habilitation du Roi par le législateur; au niveau du pouvoir exécutif, une garantie importante du respect des intérêts de chacune des Communautés flamande et française se trouve dans la parité numérique que l'article 86bis de la Constitution impose entre les Ministres d'expression néerlandaise et les Ministres d'expression française, le Premier Ministre éventuellement excepté.

Amendement n° 46.

Selon l'usage, lorsqu'une disposition d'une loi vise un article, sans autre précision, il ne peut s'agir que d'un article de cette même loi. Toutefois, en l'espèce, le doute est permis et l'on peut se demander, en raison de la justifi-

.../...

cation de l'amendement, si la référence à l'article 3, § 2, n'est pas, en réalité, une référence à l'article 3, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Amendement n° 47.

Le procédé d'abrogation proposé est susceptible de susciter des contestations. En effet, pour savoir si un arrêté est abrogé de plein droit six semaines après la date de sa publication au Moniteur belge ou six semaines après "la date de rentrée anticipée des Chambres", il serait nécessaire d'examiner les conséquences que cet arrêté peut avoir. Un tel procédé d'abrogation ne satisfait pas aux exigences de la sécurité juridique.

Binnen de zeer korte termijn die hem is toegemeten, moet de Raad van State zich beperken tot de volgende opmerkingen.

Bovendien doen de amendementen in zeer ruime mate beleidskwesties rijzen, die alleen de wetgever vermogen te beslechten en waaromtrent de Raad van State geen adviesbevoegdheid bezit.

+

Wat betreft artikel 1, 2°.

Amendement nr. 215.

De Raad van State kan alleen maar verwijzen naar het advies nr. L. 17.116/2 dat hij op 7 februari 1986 heeft uitgebracht met betrekking tot amendement nr. 149 (Gedr. St. 128/16).

Amendement nr. 15.

Zonder opmerkingen.

Amendement nr. 213.

Het amendement strekt ertoe artikel 1, 2°, a, aan te vullen met de woorden : "behalve als die betrekking hebben op instellingen van openbaar nut opgericht door of overgedragen aan de Gewesten en de Gemeenschappen".

.../...

is niet geschied. Wel is in de memorie van toelichting opgenomen dat in de in artikel 1, 4°, bedoelde machtiging begrepen is de bevoegdheid voor de Koning tot het vaststellen van het statuut van de ziekenhuisgeneesheer. Bij herhaling heeft de Raad van State reeds doen opmerken dat machtigingsbepalingen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet van restrictieve interpretatie zijn. Gelet op het bijzonder karakter van de bepalingen die het statuut van de ziekenhuisgeneesheer betreffen, is het dan ook nodig, om alle betwisting omtrent de rechtsgrond van de te nemen maatregelen uit te sluiten, de bepaling van artikel 1, 4°, van het ontwerp derwijze te stellen dat in de bedoelde maatregelen begrepen zijn het vaststellen van het statuut van de ziekenhuisgeneesheer. Men moet inderdaad erkennen dat het niet zo voor de handliggend is dat de bepalingen waarbij de relaties tussen het ziekenhuis en de ziekenhuisgeneesheer worden geregeld, kunnen worden ingepast in de doelstellingen welke in de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp zijn opgesomd. Een vermelding in de memorie van toelichting of een verklaring in de loop van de parlementaire voorbereiding kan bijdragen tot de interpretatie van de wet, doch kan aan de wet niets toevoegen. Vandaar de noodzaak om de machtiging aan te passen zoals boven is gesteld, temeer daar voor wie de wettigheid van de door de Koning vastgestelde maatregel zou bestrijden, de mogelijkheid open staat om - zo lang die maatregel door de wet niet is bekrachtigd - aan de hoven en rechtbanken te vragen toepassing te maken van artikel 107 van de Grondwet, onverminderd uiteraard de mogelijkheid om de nietigverklaring ervan te vorderen voor de Raad van State, afdeling administratie.

De Koning zou echter - evenals de gewone wetgever - de bijzondere wet schenden, indien hij bepalingen zou willen uitvaardigen die betrekking hebben op aangelegenheden welke niet bedoeld worden door de verwijzing in artikel 13, § 3, van de bijzondere wet, naar de wet van 16 maart 1954. Er dient op gewezen te worden dat het luidens de artikelen 8 en 9 van de bijzondere wet, de Gemeenschaps- en de Gewestraden toekomt niet alleen instellingen en ondernemingen met eigen rechtspersoonlijkheid op te richten maar ook ze te organiseren.

Artikel 1, 2°, a, moet worden uitgelegd met inachtneming van die beperking.

Amendement nr. 211.

Het is juist dat de invoeging in artikel 1, 2°, b, van de woorden : "en andere uitgaven" de aan de bepaling toe te schrijven onnauwkeurigheid nog doet toenemen. De Raad van State heeft daarop geattendeerd in zijn advies van 7 februari 1986 (Gedr. St. 128/16).

De vraag of de onnauwkeurigheid van de bepaling moet worden verholpen door de bedoelde woorden te schrappen, dan wel door ze te vervangen door een andere tekst, houdt echter een beleidskeuze in waarover de Raad van State zich niet heeft uit te spreken.

Amendement nr. 62.

Zonder opmerkingen.

.../...

Amendement nr. 212.

Betreffende artikel 1, 2°, c, kan de Raad van State alleen maar verwijzen naar de opmerking die hij maakt heeft in zijn advies van 7 februari 1986 (L. 17.116/2), over de noodzaak om de tekst van de bepaling in overeenstemming te brengen met de bedoelingen die te kennen gegeven zijn in de memorie van toelichting (Gedr. St. 128/16, bladzijden 2 en 3).

Wat betreft artikel 3, § 1.Amendement nr. 52.

Als dit amendement werd aangenomen, zou de nieuwe tekst niet het tweede lid maar wel het derde lid van artikel 3, § 1, moeten vormen.

Wat betreft artikel 3, § 3.Amendement nr. 44.

Zonder opmerkingen.

Amendement nr. 45.

Het amendement strekt ertoe aan de taalgroepen van elk van de Wetgevende Kamers een bevoegdheid toe te kennen in een nieuw geval waarin de Grondwet niet voorziet. Het is dus niet in overeenstemming met artikel 32bis van de Grondwet (1).

.../...

(1) Zie het verslag van de Bijzondere Commissie, Gedr. St. 128/17, bladzijden 371 en 372.

Amendement nr. 48.

Het komt de Voorzitters van de Wetgevende Kamers en de leden ervan toe te bepalen op welke wijze de leden van de Wetgevende Kamers kennis kunnen nemen van de teksten van de op grond van bijzondere machten genomen koninklijke besluiten die aan de Voorzitters worden bezorgd. Hoe het ook zij, de wetgever mag geen inbreuk maken op de bevoegdheid die bij artikel 46 van de Grondwet voor ieder van de Wetgevende Kamers is weggelegd.

Wat artikel 6 betreft.Amendement nr. 43.

Het amendement strekt ertoe artikel 6 door een als volgt geredigeerde tekst te vervangen :

"De krachtens de artikelen 1 en 2 (1) genomen besluiten hebben slechts uitwerking nadat ze door de Wetgevende Kamers bekrachtigd zijn".

Dit amendement is precies hetzelfde als een amendement dat is voorgesteld tijdens de bespreking van het ontwerp dat de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning is geworden (Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/2, III, p. 2).

.../...

(1) De verwijzing naar artikel 2 is wellicht te wijten aan een verschrijving.

De verantwoording voor dit laatste amendement was dezelfde als voor het thans ingediende :

"Die procedure is de enig mogelijke als men het ontwerp wil doen stroken met de Grondwet en men met name de toepassing van artikel 38bis van de Grondwet mogelijk wil maken".

Het amendement heeft tot doel het aanwenden van het procédé van toekenning van bijzondere machten aan de Koning uit te sluiten.

De vraag of de huidige omstandigheden toekenning van bijzondere machten aan de Koning wettigen is een beleidsvraag en, met als enig voorbehoud de beperkingen die de Raad van State in zijn advies over het ontwerp heeft aangegeven, komt het uitsluitend aan de wetgever toe daarover een beslissing te nemen (Gedr. St. Kamer, 128/1, pp. 12 en 14 tot 15). Wat de vraag betreft of de bijzondere machten bestaanbaar zijn met de Grondwet, kan de Raad van State alleen maar verwijzen naar de algemene opmerkingen die hij in hetzelfde advies heeft geformuleerd (aangehaald stuk, pp. 11 tot 16).

Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies van 13 januari 1982 over amendementen op het ontwerp dat de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning is geworden (Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 28/31, p. 6), is het duidelijk dat de wet die ertoe strekt bijzondere machten aan de Koning toe te kennen, evenals de wetten tot bekrachtiging van de bijzondere-machtenbesluiten zelf onderworpen zijn aan artikel 38bis van de Grondwet; die besluiten daarentegen zijn handelingen van de uitvoerende macht, die als dusdanig niet onder toepassing van artikel 38bis van de Grondwet vallen. Dit is nu eenmaal een consequentie die eigen is aan het systeem zelf van de bijzondere machten en, in een

ruimer verband, aan ieder systeem waarin de wetgever bevoegdheid opdraagt aan de Koning; op het vlak van de uitvoerende macht is een belangrijke waarborg voor het ontzien van de belangen van elk van de Gemeenschappen, de Franse en de Nederlandse, hierin gelegen dat artikel 86bis van de Grondwet numerieke gelijkheid voorschrijft tussen de Nederlandstalige en de Franstalige Ministers, de Eerste Minister eventueel uitgezonderd.

Amendement nr. 46.

In de regel is het zo dat, wanneer een bepaling van een wet naar een artikel verwijst zonder nadere precisering, het alleen maar kan gaan om een artikel van diezelfde wet. In het onderhavige geval is evenwel twijfel mogelijk en kan men zich, gelet op de verantwoording van het amendement, afvragen of de verwijzing naar artikel 3, § 2, in feite niet een verwijzing is naar artikel 3, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Amendement nr. 47.

Het voorgestelde opheffingsprocédé kan aanleiding geven tot betwistingen. Om te weten of een besluit van rechtswege opgeheven is zes weken na de datum van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad of zes weken na "de datum van de vervroegde bijeenroeping van de Kamers", zou moeten worden nagegaan welke gevolgen dat besluit kan hebben. Een zodanig opheffingsprocédé voldoet niet aan de eisen inzake rechtszekerheid.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
P. FINCOEUR,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANWELKENHUYZEN, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. Cl. ROUSSEAU, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

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, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Cl. ROUSSEAU, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.