

VD.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L - 1 -
20-04-1990
Transmis à M. Bureau de Overgemaakt aan de H. Coördinatie

L. 19.827/10.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, dixième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 17 avril 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "relative à la mise en oeuvre des actes normatifs des Communautés européennes dans l'ordre juridique interne", a donné le 18 avril 1990 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tiende kamer, op 17 april 1990 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de omzetting van de normatieve akten van de Europese Gemeenschappen in de nationale rechtsorde", heeft op 18 april 1990 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE.

Le Conseil d'Etat ne peut s'empêcher de regretter que son avis ait été demandé dans les trois jours sur une proposition de loi qui soulève des questions nombreuses et difficiles qu'il n'a pu que survoler dans ce délai et dont certaines ont pu lui échapper.

Article 2.

Ainsi que le montre clairement le texte néerlandais auquel le texte français n'est pas entièrement fidèle, la proposition tend à conférer de véritables pouvoirs spéciaux au Roi. Ces pouvoirs sont certes limités quant à leur objet et aussi quant au délai de leur exercice. On peut d'ailleurs se demander si ce délai sera suffisant pour permettre l'adoption réfléchie de mesures de transposition dont on peut supposer que le retard mis à les prendre est venu des difficultés qu'elles ont suscitées plutôt que de la négligence des autorités compétentes. Il appartiendra au législateur d'apprécier si les nécessités de la transposition des normes européennes justifient une habilitation aussi exceptionnelle dans notre système constitutionnel. Cependant, une importante réserve doit être faite : la "recommandation" ne sera pas une loi à défaut de sanction et de promulgation. Il s'agira, au moins par ses effets, d'une figure inédite en droit constitutionnel.

.../...

Le commentaire donné de l'article dans les développements de la proposition de loi, qui utilise d'ailleurs le terme d'"habilitation", précise que "cette habilitation ne vaudra cependant que dans les domaines relevant des compétences de l'Etat national et à l'exclusion des matières que la Constitution réserve explicitement au législateur". Cette dernière précision devrait être exprimée dans le dispositif de l'article 2.

Article 3.

Le commentaire de l'article 3 expose que le Gouvernement n'est autorisé à passer outre aux différentes formalités de concertation, "ou plutôt de les considérer comme remplies, si l'organe consultatif n'a pas statué dans le délai d'un mois", que lorsqu'il s'agit de consultations auxquelles le Gouvernement est tenu en vertu de dispositions légales ou réglementaires. Ne sont donc pas visées les consultations imposées par les actes normatifs des Communautés européennes eux-mêmes. Encore une fois cette précision devrait figurer dans le dispositif.

Article 5.

Il résulte de l'article 5, tel qu'il est rédigé, que la "recommandation" pourra "distinguer" des "matières importantes" qui entraîneront la nécessité d'une confirmation des arrêtés royaux par la loi dans les trois mois de leur date. En vertu de l'alinéa 2, les matières importantes ainsi distinguées relèveront, par définition, non

.../...

pas des pouvoirs du législateur mais de ceux du Roi. Ainsi le législateur sera-t-il amené à intervenir dans un domaine de compétence du Roi sur la base de la "recommandation". Or, rien dans le texte de la proposition ne subordonne l'élaboration de celle-ci à la consultation préalable de la section de législation du Conseil d'Etat.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

De Raad van State kan niet anders dan betreuren dat binnen drie dagen zijn advies wordt gevraagd over een wetsvoorstel waarbij vele moeilijke vragen rijzen die hij binnen dat tijdsbestek slechts vluchtig heeft kunnen behandelen en waarvan sommige hem mogelijk zijn ontgaan.

Artikel 2.

Zoals duidelijk blijkt uit de Nederlandse tekst, die niet helemaal in overeenstemming is met de Franse tekst, is het voorstel erop gericht de Koning reële bijzondere machten te verlenen. Op die bevoegdheden zijn evenwel beperkingen gesteld, zowel wat het voorwerp als wat de termijn van uitoefening betreft. De vraag rijst overigens of die termijn voldoende zal zijn om doordachte maatregelen te kunnen nemen met het oog op de omzetting, waarvan kan worden vermoed dat de vertraging die bij het nemen van maatregelen is opgelopen eerder te wijten is aan moeilijkheden die ze teweeg hebben gebracht dan aan de nalatigheid van de bevoegde overheid. De wetgever zal moeten oordelen of een in ons grondwettelijk stelsel zo uitzonderlijke machtiging wordt gerechtvaardigd door de eisen van de omzetting van de Europese normen. Er moet evenwel een groot voorbehoud worden gemaakt : de "aanbeveling" wordt geen wet als ze niet wordt bekrachtigd en afgekondigd. In het grondwettelijk recht is dit, tenminste wat de rechtsgevolgen betreft, een ongebruikelijke rechtsfiguur.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt in de commentaar bij het artikel, waar overigens gewag wordt gemaakt van een "machtiging", gepreciseerd dat "die machtiging ... evenwel alleen (geldt) voor die domeinen waarvoor de centrale Staat bevoegd is en met uitsluiting van de door de Grondwet aan de wetgever uitdrukkelijk voorbehouden materies". Dit zou in het bepalend gedeelte van artikel 2 duidelijk onder woorden moeten worden gebracht.

Artikel 3.

Alleen wanneer het om advies gaat dat de Regering krachtens wets- of verordeningsbepalingen moet inwinnen, mag zij, volgens de commentaar bij artikel 3, de verschillende formaliteiten ter zake van overleg achterwege laten, "of beter nog, ze als vervuld beschouwen, indien het adviesorgaan na een maand nog geen uitspraak heeft gedaan". Hiermede worden dus niet bedoeld de adviezen die door de normatieve akten van de Europese Gemeenschappen zelf verplicht worden gesteld. Ook dit zou in het bepalend gedeelte met nadruk moeten worden gesteld.

Artikel 5.

Zoals artikel 5 geformuleerd is, blijkt eruit dat in de "aanbeveling" "gewichtige aangelegenheden" kunnen worden "aangewezen" die meebrengen dat de koninklijke besluiten binnen drie maanden na de uitvaardiging ervan bij wet moeten worden bekrachtigd. Krachtens het tweede lid zullen de aldus aangewezen aangelegenheden, uit de aard der

.../...

zaak, niet tot de bevoegdheid van de wetgever doch tot die van de Koning behoren. De wetgever zal aldus, op grond van de "aanbeveling", zich op een terrein moeten begeven dat tot de bevoegdheid van de Koning behoort. In de tekst van het voorstel is er echter nergens sprake van dat hierover vooraf het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden gevraagd.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

président,
voorzitter,

P. MARTENS,
M. HANOTIAU,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : M.-C. HONDERMARCQ,
Mevrouw :

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. D. BATSELE, auditeur adjoint.

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. D. BATSELE, adjunct-auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M.-C. HONDERMARCQ.

P. TAPIE.