

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 des vacations, saisi par le Ministre des Télécommunications, le 3 septembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "transposant les obligations en matière de libre concurrence sur les marchés des services de télécommunications découlant des directives en vigueur de la Commission européenne", a donné le 6 septembre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantie-kamer, op 3 september 1996 door de Minister van Telecommunicatie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot omzetting van de verplichtingen die, inzake de vrije mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten, voortvloeien uit de van kracht zijnde richtlijnen van de Commissie van de Europese Gemeenschap", heeft op 6 september 1996 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée.

En l'occurrence, elle l'est

"... par la nécessité de transposer les directives européennes ouvrant les infrastructures de télécommunications tout en garantissant le service universel ...".

*

*

*

Observation générale.

Les dispositions légales attribuant au Roi des pouvoirs spéciaux sont de stricte interprétation.

En l'occurrence, l'article 122 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques n'attribue de tels pouvoirs au Roi qu'afin de prendre certaines "mesures nécessaires à l'exécution des obligations qui (...) résultent des règlements et directives en vigueur dans la Communauté européenne".

La loi subordonne ainsi l'exercice de ces pouvoirs à l'existence d'une étroite correspondance entre les

.../...

obligations imposées par les règlements et directives communautaires et les mesures nécessaires à leur exécution dans la législation interne. Les dispositions de droit européen dont la transposition est envisagée sur la base de cet article de la loi doivent, en d'autres termes, ne prêter à aucune forme d'appréciation de la part des Etats membres, de telle manière que le Roi ne prenne d'autres mesures que celles que le législateur lui-même aurait été contraint d'adopter, s'il n'avait consenti ces pouvoirs spéciaux.

Invités à indiquer l'origine, dans les directives européennes, des dispositions en projet, les délégués ont fourni les précisions suivantes :

"L'article 1er du projet met en oeuvre l'article 1er de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er de la directive 96/19/CE, en utilisant des termes parfois différents mais sans différence sur le fond.

L'article 2 a pour but d'insérer une définition nécessaire à la mise en oeuvre de l'article 2, 4), de la directive 96/19/CE.

L'article 3 du projet met en oeuvre l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE, l'article 1er, 1), b), et l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 4 du projet met en oeuvre l'article 1er, 2), de la directive 95/51/CE et l'article 2, 2, alinéa 3, de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 5 du projet met en oeuvre l'article 1er, 2), de la directive 95/51/CE, l'article 3quater de la directive 90/388/CEE tel qu'inséré par l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE et l'article 2, 2, alinéa 3, de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

.../...

L'article 6 de la directive met en oeuvre l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE, l'article 1er, 1), b) et l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 7 a pour but d'assurer une unité de termes nécessaires à la mise en oeuvre de l'article 1er de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er de la directive 96/19/CE, l'article 1er, 2), de la directive 95/51/CE, l'article 3quater de la directive 90/388/CEE, tel qu'inséré par l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE et l'article 2,2, alinéa 3, de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 8 du projet met en oeuvre l'article 3quater de la directive 90/388/CEE, tel qu'inséré par l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE.

L'article 9 du projet met en oeuvre l'article 1er, 3), de la directive 96/19/CE.

L'article 10 met en oeuvre l'article 1er, 2), de la directive 95/51/CE, l'article 3quater de la directive 90/388/CEE tel qu'inséré par l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE et l'article 2,2, alinéa 3, de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 11 est une mesure abrogatoire nécessaire en vue de permettre la transposition de l'article 2, 4), de la directive 96/19/CE par les articles 12 et 13 du projet.

L'article 14 du projet porte abrogation de l'article 125 de la loi du 21 mars 1991 en vue d'assurer la concordance avec l'article 7 du projet lequel met en oeuvre l'article 1er de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er de la directive 96/19/CE, l'article 1er, 2), de la directive 95/51/CE, l'article 3quater de la directive 90/388/CEE, tel qu'inséré par l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE et l'article 2,2, alinéa 3, de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE".

Vu la brièveté du délai imparti à la section de législation et le nombre de projets qui lui ont été simulta-

.../...

nément soumis, il ne lui a pas été possible d'examiner de manière détaillée la mesure exacte dans laquelle les modifications légales en projet satisfont à la condition de nécessité, comprise comme il a été dit plus haut, et celle dans laquelle elles supposent, au contraire, l'exercice d'un pouvoir d'appréciation que le législateur n'a pas entendu déléguer.

Il est, toutefois, patent que les attributions de pouvoirs réglementaires prévues aux articles 9 et 13 ne résultent en rien d'obligations imposées par des directives et ne peuvent, par conséquent, se fonder sur l'article 122 de la loi du 21 mars 1991.

Le projet doit donc être revu afin que les modifications apportées à cette loi se limitent à la stricte exécution de dispositions de droit communautaire qui ne ménagent aux autorités nationales aucune latitude quant au choix des moyens (1).

Le rapport au Roi doit également être complété de manière substantielle pour faire apparaître, avec la précision et l'exactitude que requiert l'article 122 de la loi du 21 mars 1991, la concordance des dispositions du projet avec celles des directives dont elles doivent assurer la transposition dans la loi.

(1) Le texte devra, en outre, tenir compte des règles de la légistique. Voir à ce propos le Code formulaire de légistique publié en supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982.

Observation finale.

Le texte néerlandais de plusieurs dispositions du projet appelle une observation identique à celle qui a été faite dans la version néerlandaise, in fine, de l'avis L. 25.517/2/V.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden.

In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"... par la nécessité de transposer les directives européennes ouvrant les infrastructures de télécommunications tout en garantissant le service universel ...".

*

*

*

Algemene opmerking.

De wetsbepalingen die de Koning bijzondere machten verlenen, moeten strikt worden uitgelegd.

In het onderhavige geval kent artikel 122 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven zodanige machten aan de Koning alleen toe teneinde de "vereiste maatregelen te nemen ter uitvoering van de verplichtingen die (...) voortvloeien uit de van kracht zijnde verordeningen en richtlijnen van de Europese Gemeenschap".

.../...

De wet stelt aldus de uitoefening van die machten afhankelijk van een nauwe overeenstemming tussen, enerzijds, de verplichtingen voorgeschreven bij de communautaire verordeningen en richtlijnen en, anderzijds, de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering ervan in de interne wetgeving. De Europese rechtsregels waarvan de omzetting overwogen wordt op grond van dit wetsartikel, mogen met andere woorden geen aanleiding geven tot enige vorm van interpretatie door de Lid-Staten, zodat de Koning geen andere maatregelen kan nemen dan die welke de wetgever zelf had dienen te nemen indien hij die bijzondere machten niet had verleend.

Op de vraag welke Europese richtlijnen ten grondslag liggen aan de ontworpen bepalingen, hebben de gemachtigden het volgende gepreciseerd :

"L'article 1er du projet met en oeuvre l'article 1er de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er de la directive 96/19/CE, en utilisant des termes parfois différents mais sans différence sur le fond.

L'article 2 a pour but d'insérer une définition nécessaire à la mise en oeuvre de l'article 2, 4), de la directive 96/19/CE.

L'article 3 du projet met en oeuvre l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE, l'article 1er, 1), b), et l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 4 du projet met en oeuvre l'article 1er, 2), de la directive 95/51/CE et l'article 2, 2, alinéa 3, de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 5 du projet met en oeuvre l'article 1er, 2), de la directive 95/51/CE, l'article 3quater de la

.../...

directive 90/388/CEE tel qu'inséré par l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE et l'article 2, 2, alinéa 3, de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 6 de la directive met en oeuvre l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE, l'article 1er, 1), b) et l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 7 a pour but d'assurer une unité de termes nécessaires à la mise en oeuvre de l'article 1er de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er de la directive 96/19/CE, l'article 1er, 2), de la directive 95/51/CE, l'article 3quater de la directive 90/388/CEE, tel qu'inséré par l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE et l'article 2,2, alinéa 3, de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 8 du projet met en oeuvre l'article 3quater de la directive 90/388/CEE, tel qu'inséré par l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE.

L'article 9 du projet met en oeuvre l'article 1er, 3), de la directive 96/19/CE.

L'article 10 met en oeuvre l'article 1er, 2), de la directive 95/51/CE, l'article 3quater de la directive 90/388/CEE tel qu'inséré par l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE et l'article 2,2, alinéa 3, de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE.

L'article 11 est une mesure abrogatoire nécessaire en vue de permettre la transposition de l'article 2, 4), de la directive 96/19/CE par les articles 12 et 13 du projet.

L'article 14 du projet porte abrogation de l'article 125 de la loi du 21 mars 1991 en vue d'assurer la concordance avec l'article 7 du projet lequel met en oeuvre l'article 1er de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er de la directive 96/19/CE, l'article 1er, 2), de la directive 95/51/CE, l'article 3quater de la directive 90/388/CEE, tel qu'inséré par l'article 1er, 3), de la directive 96/2/CE et

.../...

l'article 2,2, alinéa 3, de la directive 90/388/CEE, tel que modifié par l'article 1er, 2), de la directive 96/19/CE".

De afdeling wetgeving heeft, binnen de korte tijd die haar was toegemeten en gezien het aantal ontwerpen die haar gelijktijdig zijn voorgelegd, niet uitvoerig kunnen onderzoeken in welke mate de ontworpen wetswijzigingen precies voldoen aan de voorwaarde dat ze noodzakelijk moeten zijn, in de betekenis zoals hierboven is uiteengezet, en in welke mate ze daarentegen de uitoefening vooronderstellen van een beoordelingsbevoegdheid die de wetgever niet voornemens was te delegeren.

Het is evenwel duidelijk dat de toegekende verordnungsbevoegdheden bedoeld in de artikelen 9 en 13 geenszins voortvloeien uit verplichtingen opgelegd door richtlijnen en bijgevolg niet gegrond kunnen zijn op artikel 122 van de wet van 21 maart 1991.

Het ontwerp moet dus worden herzien, zodat de in deze wet aangebrachte wijzigingen zich beperken tot de strikte uitvoering van communautaire rechtsregels die de nationale instanties geen enkele bewegingsvrijheid laten met betrekking tot de keuze van de middelen (1).

Het verslag aan de Koning moet eveneens wezenlijk worden aangevuld, waarbij - zoals artikel 122 van de wet van

(1) De tekst moet onder meer rekening houden met wetgevingstechnische regels. Zie in dat verband de Handleiding bij de wetgevingstechniek, als bijvoegsel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 juni 1982.

21 maart 1991 vereist - duidelijk en nauwkeurig moet blijken dat de bepalingen van het ontwerp in overeenstemming zijn met die van de richtlijnen waarvan ze in de omzetting ervan in de wet moeten voorzien.

Slotopmerking.

Bij de Nederlandse tekst van verscheidene bepalingen van het ontwerp moet een soortgelijke opmerking worden gemaakt als die welke gemaakt is in de Nederlandse versie, in fine, van L. 25.517/2/V.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs Ch.-L. CLOSSET,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été rédigé par
M. J.-L. PAQUET, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. B. CUVELIER, référendaire
adjoint.

Het verslag werd opgesteld door
de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De
nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. B. CUVELIER, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlan-
daise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. R. ANDERSEN, président
de chambre.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
H. R. ANDERSEN, kamervoorzitter.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

Ch.-L. CLOSSET.