

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, saisi par le Premier Ministre, le 24 septembre 1997, d'une demande d'avis sur un projet de loi spéciale "modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage", a donné le 11 mars 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 september 1997 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van bijzondere wet "tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof", heeft op 11 maart 1998 het volgende advies gegeven :

1. L'avant-projet de loi spéciale "modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage" se donne pour objet de restreindre la compétence ratione temporis de la Cour lorsqu'elle statue, à titre préjudiciel, sur la conformité à la Constitution d'une norme législative qui entend procurer assentiment à un traité international. Une question préjudicielle ne serait plus recevable que dans un délai de soixante jours suivant la publication de la norme législative, - soit un délai identique à celui dans lequel un recours en annulation doit, en vertu de l'article 3, § 2, de la loi spéciale précitée, être introduit.

Selon l'exposé des motifs,

"cette modification est nécessaire afin d'éviter que la confiance à l'égard des autres parties contractantes ne soit ébranlée à cause d'une décision ultérieure de la Cour d'arbitrage. Tandis que le délai pour introduire un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance d'assentiment n'est fixé pour cette raison qu'à soixante jours - pour les autres actes législatifs, ce délai est de six mois -, la procédure préjudicielle offre la possibilité de mettre un traité en question sans restriction dans le temps - et donc éventuellement plusieurs années après sa ratification. L'existence d'une telle faculté nuit à la sécurité juridique et à la stabilité des relations internationales".

2. Les auteurs du projet ont manifestement hésité entre les diverses solutions législatives qui permettraient de prémunir l'Etat fédéral, les collectivités fédérées et leurs partenaires étrangers contre un arrêt qui - après plusieurs années - serait amené à constater - fût-ce à titre préjudiciel - l'inconstitutionnalité du traité qu'ils auraient préalablement conclu, ratifié et mis à exécution.

.../...

Une première solution a été esquissée. Elle revenait à supprimer purement et simplement la faculté pour une juridiction de poser, dans cette hypothèse, une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage. Pour les auteurs du projet, cette solution "se heurte à des objections constitutionnelles". Selon eux,

"...l'article 142 de la Constitution ne fait pas de distinction entre les différents types de lois qui (peuvent faire) l'objet d'un recours en annulation ou d'une question préjudicielle".

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer sur la pertinence de l'objectif poursuivi et notamment sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir de réduire au maximum le nombre de questions préjudicielles à propos de normes législatives d'assentiment. Il lui revient, par contre, de relever que l'objection constitutionnelle qui est ainsi alléguée n'est, cependant, pas fondée. S'il est vrai que l'article 142 de la Constitution n'entreprend pas d'établir des distinctions entre les différents types de lois qui peuvent être déférées - sous une forme ou sous une autre - à la Cour d'arbitrage, rien n'empêche le législateur spécial de tenir compte de justifications objectives et raisonnables et d'établir - notamment sur le plan de la procédure - des règles distinctes pour l'introduction ou l'examen des recours.

L'article 3 de la loi spéciale précitée opère lui-même une distinction entre normes législatives puisqu'il prescrit que les recours en annulation contre une norme d'assentiment soient introduits dans un délai de soixante

.../...

jours - et non de six mois, comme il est de règle pour les autres normes législatives -. Comme le relève la Cour d'arbitrage dans l'arrêt n° 26/91 du 16 octobre 1991, cette distinction se justifie par le souci de

"garantir la sécurité et la stabilité des relations internationales".

3. Convaincus de la pertinence d'une objection tirée de l'article 142 de la Constitution, les auteurs de la loi spéciale en projet ne retiennent pas, cette première solution. Ils en privilégient une seconde. Elle revient à prescrire un délai - en l'occurrence, soixante jours - pour poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage.

Cette façon de faire s'expose à deux objections - l'une théorique, l'autre pratique.

D'une part, le projet ne s'inscrit pas dans la logique institutionnelle qui est celle du système de la question préjudicielle - tel qu'il est organisé par l'article 142 de la Constitution et par les dispositions de la loi spéciale précitée. Cette logique part de l'idée que seule l'expérience peut contribuer à révéler un ensemble de difficultés constitutionnelles que l'étude des textes ne pouvait révéler et qui ne surgiront, en réalité, qu'après quelques mois ou quelques années de mise en oeuvre d'une norme législative. Celle-ci fera l'objet d'un examen concret de constitutionnalité. Au départ d'un cas d'espèce, et à l'occasion d'un litige pendant devant le juge du fond, un problème de conformité à la Constitution sera déféré à la Cour d'arbitrage.

.../...

En prescrivant que la question préjudicielle doit être posée dans un délai extrêmement bref, la loi spéciale en projet ne permet pas à la pratique - celle des tribunaux, des administrations, des entreprises... - de découvrir de tels problèmes de constitutionnalité. Elle vide ainsi la question préjudicielle de son utilité.

D'autre part, le projet s'expose à des objections d'ordre pratique. Le délai de soixante jours est à ce point bref qu'il faudrait un singulier concours de circonstances pour qu'un traité auquel il vient d'être donné assentiment suscite immédiatement un litige, que celui-ci soit examiné sans tergiverser et qu'à l'occasion des débats en justice, une question préjudicielle voie le jour.

Au surplus, l'on peut penser que les parties au litige n'entreprendront pas d'attirer l'attention du juge du fond sur cette question puisque, dans les mêmes délais, et pour autant qu'ils puissent se prévaloir d'un intérêt, ils sont en mesure de demander l'annulation de la même norme législative devant la Cour d'arbitrage.

4. Le système préconisé par la loi spéciale en projet se heurte à une autre difficulté. Il entend que les autorités fédérales, communautaires et régionales ne voient pas compromettre leur action internationale par des arrêts d'annulation ou des arrêts de non-conformité à la Constitution qui interviendraient à un moment où ces autorités publiques sont déjà liées avec leurs partenaires étrangers. Les dispositions en projet ne permettent pas d'atteindre cet objectif. Celui-ci ne serait atteint que si ces mêmes

.../...

autorités étaient tenues de ne pas ratifier les engagements internationaux qu'elles ont souscrits avant que la Cour d'arbitrage ait achevé l'examen de constitutionnalité qui lui est déféré.

5. Compte tenu des objections qui viennent d'être rappelées, le projet doit être fondamentalement revu.

1. Het voorontwerp van bijzondere wet "tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof" heeft tot doel de bevoegdheid *ratione temporis* van het Arbitragehof te beperken wanneer het Hof naar aanleiding van een prejudiciële vraag uitspraak doet over de grondwettigheid van een wetgevende norm houdende instemming met een internationaal verdrag. Een prejudiciële vraag zou alleen nog ontvankelijk zijn binnen een termijn van zestig dagen vanaf de bekendmaking van de wetgevende norm, dat wil zeggen binnen dezelfde termijn als die waarbinnen een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 3, § 2, van de voormelde bijzondere wet moet worden ingesteld.

In de memorie van toelichting staat daarover het volgende :

"Deze wijziging is noodzakelijk om te vermijden dat het vertrouwen ten aanzien van de andere verdragsluitende partijen aan het wankelen gebracht wordt als gevolg van een latere beslissing van het Arbitragehof. Terwijl de termijn om een beroep tot vernietiging in te stellen tegen een instemmingswet, -decreet of -ordonnantie om die reden werd vastgesteld op slechts zestig dagen - voor de andere wetgevende akten bedraagt deze termijn zes maanden - biedt de prejudiciële procedure de mogelijkheid om een verdrag onbeperkt in de tijd - en dus eventueel vele jaren na de ratificatie ervan - nog in vraag te stellen. Het bestaan van deze mogelijkheid schaadt de rechtszekerheid en de stabiliteit van de internationale betrekkingen".

2. De stellers van het ontwerp hebben kennelijk getwijfeld tussen verscheidene wettelijke oplossingen waardoor de federale Staat, de deelcollectiviteiten en hun buitenlandse partners zouden kunnen worden ingedekt tegen

.../...

een arrest waarin verscheidene jaren later - zij het in het kader van een prejudiciële vraag - zou worden vastgesteld dat het verdrag dat zij voordien gesloten, geratificeerd en ten uitvoer gelegd hebben, tegen de Grondwet indruist.

In hoofdtrekken is een eerste oplossing aangereikt. Die bestond erin de mogelijkheid waarover een rechtscollège beschikt om in zulke gevallen aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen, gewoonweg af te schaffen. Volgens de stellers van het ontwerp "stuit (die oplossing) op grondwettelijke bezwaren". Volgens hen maakt

"artikel 142 van de Grondwet ... immers geen onderscheid tussen de verschillende soorten wetten die het voorwerp (kunnen) uitmaken van een beroep tot vernietiging of een prejudiciële vraag".

De Raad van State is niet gerechtigd om zich uit te spreken over de relevantie van het nagestreefde doel, inzonderheid niet over het eventuele nut van een zoveel mogelijk beperken van het aantal prejudiciële vragen over wetgevende normen waarbij met verdragen wordt ingestemd. De Raad mag er echter wel op wijzen dat het aldus aangevoerde grondwettigheidsbezwaar niet gegrond is. Hoewel bij artikel 142 van de Grondwet niet gewerkt wordt met enig onderscheid tussen de verschillende wetgevende normen die in de een of andere vorm voor het Arbitragehof kunnen worden gebracht, belet niets de bijzondere wetgever om met objectieve en redelijke motieven rekening te houden en - inzonderheid op het stuk van de procedure - aparte regels te geven voor de indiening of het onderzoek van de beroepen.

.../...

Artikel 3 van de voormelde bijzondere wet maakt zelf een onderscheid tussen wetgevende normen, aangezien dat artikel bepaalt dat beroepen tot nietigverklaring van een norm houdende instemming met een verdrag moeten worden ingesteld binnen een termijn van zestig dagen - en niet binnen de termijn van zes maanden, die geldt voor de andere wetgevende normen. Zoals het Arbitragehof in zijn arrest nr. 26/91 van 16 oktober 1991 opmerkt, steunt dat onderscheid op het streven om

"de zekerheid en de stabiliteit van de internationale betrekkingen te waarborgen".

3. De stellers van de ontworpen bijzondere wet, die kennelijk overtuigd zijn van de relevantie van een aan artikel 142 van de Grondwet ontleend bezwaar, hebben van die eerste oplossing afgezien. Ze geven nu de voorkeur aan een tweede oplossing, die inhoudt dat een termijn wordt bepaald, in casu zestig dagen, om aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen.

Deze handelwijze geeft aanleiding tot twee bezwaren - een theoretisch en een praktisch.

Ten eerste sluit het ontwerp niet aan bij de institutionele logica die gemoeid is met het stelsel van de prejudiciële vragen - zoals dat stelsel in artikel 142 van de Grondwet en in de bepalingen van de voormelde bijzondere wet is opgezet. Die logica gaat uit van het idee dat alleen de ervaring ertoe kan bijdragen dat een complex van grondwettelijke moeilijkheden aan het licht komen, die uit de

.../...

studie van de regelgevingen niet konden blijken en die zich in feite pas zullen voordoen als de wetgevende norm reeds enkele maanden of jaren is toegepast. Die norm wordt op grondwettigheid getoetst. Wanneer in een specifiek geval, ter gelegenheid van een geding dat bij de feitenrechter aanhangig is, de vraag rijst of een regelgeving grondwettig is, wordt die vraag aan het Arbitragehof voorgelegd.

Doordat de ontworpen bijzondere wet bepaalt dat een prejudiciële vraag binnen een uiterst korte termijn moet worden gesteld, maakt ze het de rechtsbeoefenaars - bij de rechtbanken, in de besturen, de ondernemingen ... - onmogelijk zulke grondwettigheidsproblemen vast te stellen. Daardoor holt ze het nut van de prejudiciële vraag uit.

Ten tweede geeft het ontwerp aanleiding tot bezwaren van praktische aard. De termijn van zestig dagen is dermate kort dat alleen bij een uitzonderlijke samenloop van omstandigheden onmiddellijk een geschil zou rijzen ten gevolge van een verdrag waarmee kort tevoren is ingestemd, het geschil zonder dralen onderzocht zou worden en naar aanleiding van de debatten voor de rechtbank een prejudiciële vraag voor de dag zou komen.

Bovendien mag men er van uitgaan dat de partijen in het geding de aandacht van de feitenrechter niet op die vraag zullen vestigen, aangezien zij zelf, voor zover zij een belang kunnen aanvoeren, het Arbitragehof kunnen vragen diezelfde wetgevende norm te vernietigen.

.../...

4. Het systeem dat in de ontworpen bijzondere wet wordt voorgesteld, doet nog een andere moeilijkheid rijzen. De bedoeling van dat systeem is het internationale optreden van de federale overheid en van de overheden van de gemeenschappen en gewesten niet op de helling te laten zetten door vernietigingsarresten of arresten houdende bevinding van ongrondwettigheid, die zouden worden gewezen wanneer die overheden reeds aan hun verbintenissen met hun buitenlandse partners gebonden zijn. Door middel van de ontworpen bepalingen kan dat doel niet worden bereikt. Dat doel zal alleen worden bereikt als diezelfde overheden verplicht zijn de internationale verbintenissen die ze hebben aangegaan niet te ratificeren voordat het Arbitragehof het grondwettigheidsonderzoek dat het voorgelegd krijgt heeft afgerond.

5. Gelet op de bezwaren die hiervoren zijn gemaakt, behoort het ontwerp grondig te worden herzien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

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

J.-M. FAVRESSE,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. X. DELGRANGE, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
Mme F. CARLIER, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. X. DELGRANGE,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door
Mevr. F. CARLIER, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle
de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS