

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.040/2
DU 22 AVRIL 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 12 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 avril 2009^(*), sur une proposition de loi "instaurant la clause de temporisation" (*Doc. Parl.*, Chambre, 2008-2009, n/ 1758/1), a donné l'avis suivant :

^(*) Par courriel du 18 février 2009.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.040/2
VAN 22 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 12 februari 2009 door de Voorzitter van de kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 30 april 2009^(*), van advies te dienen over een wetvoorstel "tot invoering van de zonsondergangclausule" (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 1758/1), heeft het volgende advies gegeven :

^(*) Bij e-mail van 18 februari 2009.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

En son article 2, la proposition de loi à l'examen prévoit que, sous réserve de diverses exceptions, "l'application de toute loi est suspendue à l'expiration d'une période de cinq ans, à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi". L'article 2 ajoute que, "par une proposition motivée de la Chambre des représentants, le Parlement peut proroger la durée de validité" des lois dont l'application est ainsi suspendue, et ce "pour une période de cinq ans". À défaut d'une telle prorogation, les lois concernées "sont abrogées de plein droit sept ans après leur entrée en vigueur".

L'article 4 organise un système particulier, dérogeant à ce que prévoit l'article 2, pour les lois qui ont été publiées au Moniteur belge avant le 1^{er} janvier 2008. Il en résulte que ces lois sont abrogées de plein droit dans un délai calculé à compter de la publication au Moniteur belge de la loi proposée, ce délai variant selon l'ancienneté de la publication au Moniteur belge des lois concernées.

Ce régime, qui, comme l'indiquent les développements de la proposition, s'inspire tout particulièrement de la pratique des *sunset laws* américaines, appelle d'importantes objections juridiques ⁽¹⁾ :

1. Prévoir que l'application d'une loi est suspendue de plein droit ou que cette loi est abrogée de plein droit par le seul effet de l'expiration d'un délai déterminé,

⁽¹⁾ Sur les *sunset laws*, lire B. COTTIER, "Les *sunset laws* : des lois expérimentales à la mode américaine ?", in *Evaluation législative et lois expérimentales*, sous la direction de Ch. A. Morand, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, pp. 161 et s. L'auteur insiste sur le contexte particulier dans lequel cette pratique s'est développée dans certains États américains pendant quelques années à la fin des années 1970, lequel contexte est très différent de celui de notre système juridique.

peut conduire à méconnaître des obligations résultant d'un texte supérieur et, en tout cas, à porter gravement atteinte à la sécurité juridique :

a) Il se peut qu'une loi corresponde à la mise en oeuvre d'une obligation imposée par un texte qui lui est supérieur dans la hiérarchie des normes.

En pareil cas, l'application d'un système tel que celui qui est envisagé par les articles 2 et 4 de la proposition à l'examen risque d'aboutir à mettre le législateur en défaut d'exécuter une obligation qui lui incombe.

Ainsi en va-t-il lorsqu'une loi exécute une obligation imposée par une disposition de droit international ou communautaire. La proposition à l'examen semble prendre en compte cette hypothèse, en exceptant du champ d'application du régime envisagé les "directives européennes transposées dans l'ordre juridique belge" et les "traités qui font partie de l'ordre juridique belge". Toutefois, le texte de la proposition est, sur ce point, rédigé de manière maladroite ⁽²⁾ et n'envisage pas tous les cas de figure qui sont susceptibles de se présenter ⁽³⁾.

La proposition à l'examen omet, par ailleurs, de tenir compte d'autres hypothèses, telles que celle où une loi met en oeuvre une obligation imposée par la

⁽²⁾ Il est en effet formulé en ce sens que les directives européennes et les traités seraient eux-mêmes des lois internes.

⁽³⁾ Ainsi, par exemple, il n'est pas fait état du cas où une loi est prise en vue d'appliquer un règlement communautaire.

Constitution ⁽⁴⁾, ou encore celle où une loi ordinaire est requise en vertu d'une loi à majorité spéciale ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

-
- ⁽⁴⁾ Ainsi en va-t-il, pour ne prendre que quelques exemples :
- de l'obligation qui incombe au législateur, en vertu de nombreuses dispositions constitutionnelles, de régler l'organisation et les attributions des Communautés et des Régions;
 - de l'obligation que l'article 23, alinéa 2, de la Constitution fait au législateur de garantir les droits économiques, sociaux et culturels et de déterminer les conditions de leur exercice;
 - de l'obligation qu'a le législateur, en ce qui concerne l'élection des membres de la Chambre des représentants, de régler la constitution des collèges électoraux (article 62, alinéa 1^{er}, de la Constitution), de déterminer le système de représentation proportionnelle par lequel se font les élections (article 62, alinéa 2, de la Constitution), ou encore de déterminer les circonscriptions électorales, les conditions requises pour être électeur ainsi que le déroulement des opérations électorales (article 63, § 4, de la Constitution);
 - de l'obligation que l'article 103 de la Constitution impose au législateur de régler sous divers aspects la responsabilité civile et pénale des ministres; - de l'obligation impartie au législateur de déterminer la composition, la compétence et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle (article 142 de la Constitution) et du Conseil d'État (article 160 de la Constitution), ainsi que d'organiser la Cour des comptes (article 180, alinéa 3, de la Constitution).
- On peut aussi citer les cas où l'intervention d'une loi est requise pour supprimer la violation du titre II de la Constitution qui a été constatée par la Cour constitutionnelle.
- ⁽⁵⁾ Par exemple, en vertu de l'article 50, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, "la loi détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes".
- ⁽⁶⁾ Il est vrai que, pour certaines des matières envisagées ici, il est permis de se demander s'il est dans l'intention de l'auteur de la proposition de soumettre les lois qui les règlent au champ d'application du dispositif qui est proposé. La question se pose tout particulièrement de savoir ce qu'il en est des lois pour lesquelles une majorité spéciale est prescrite, ou encore des lois réglant des matières à l'article 74 ou à l'article 77 de la Constitution. Il est renvoyé sur ce point à l'observation III ci-dessous. Quoi qu'il en soit, à supposer que la proposition soit destinée à s'appliquer uniquement aux lois ordinaires et, parmi celles-ci, à celles qui règlent des matières visées à l'article 78 de la Constitution, il importe de relever que certaines de ces lois mettent en oeuvre une obligation imposée par la Constitution (voir ainsi, pour reprendre les exemples cités dans la note de bas de page n/ 4, les lois prises en vue de donner exécution à l'article 23, alinéa 2, à l'article 62, alinéas 1^{er} et 2, à l'article 63, § 4, et à l'article 180, alinéa 3, de la Constitution).

.../...

L'attention de l'auteur de la proposition est attirée sur le fait qu'il n'est pas toujours possible de définir à l'avance et de manière suffisamment prévisible les cas dans lesquels l'intervention de la loi est requise en vue de mettre en oeuvre une obligation imposée par un texte supérieur. Ainsi, comment identifier avec assez de certitude quelles sont les lois qui assurent ou doivent assurer l'exercice efficace des droits qu'énonce la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁽⁷⁾ ? Ou encore, quelles sont celles qui, conformément à l'article 23 de la Constitution, sont requises pour garantir les droits économiques, sociaux et culturels que consacre cette disposition constitutionnelle et pour déterminer les conditions de leur exercice ? Aussi, il paraît bien difficile de déterminer *a priori*, avec le minimum de sécurité juridique qu'exige un dispositif qui, tel celui prévu par la proposition à l'examen, attache d'importants effets à l'expiration d'un délai calculé à compter de l'entrée en vigueur d'une loi, quelles sont les lois qui, du fait qu'elles mettent en oeuvre une obligation imposée par un texte supérieur, ne peuvent être soumises au dispositif envisagé.

b) Dans son principe même, le système envisagé par les articles 2 et 4 de la proposition à l'examen s'expose également à une autre critique, lorsqu'est applicable une obligation de *standstill* résultant d'un texte supérieur à la loi.

Le Conseil d'État pense en particulier à l'obligation de *standstill* qu'implique l'article 23 de la Constitution dans la sphère des droits économiques, sociaux et culturels que consacre cette disposition. Lorsqu'est en jeu un de ces droits, ladite obligation

⁽⁷⁾ Ceci d'autant que l'interprétation de la Convention que donne la Cour européenne des droits de l'homme est profondément évolutive (lire en ce sens R. ERGEC, *Protection européenne et internationale des droits de l'homme*, 2^e éd., Bruylant, 2006, n^{os} 114 et 115, qui, en fournissant divers exemples, observe, à propos de la jurisprudence de la Cour : "Celle-ci interprète la Convention de manière évolutive et dynamique, "à la lumière des conditions d'aujourd'hui", et s'efforce de rendre concrètes et effectives les garanties qui y sont contenues. La Cour est ainsi, au fil du temps, parvenue à imprimer à la Convention une signification que ses auteurs n'avaient probablement pas pressentie en 1950").

s'oppose à ce que le législateur réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général ⁽⁸⁾.

Un dispositif qui prévoit la suspension de l'application ou l'abrogation d'une loi par le seul effet de l'expiration d'un délai déterminé, sans que le législateur n'ait pu concrètement établir que la suspension de l'application ou l'abrogation de la loi concernée est justifiée par des raisons d'intérêt général, est, en lui-même, contraire à cette obligation, du moins dans les hypothèses où il en résulte une réduction sensible du niveau de protection préexistant ⁽⁹⁾.

c) Outre les objections qui viennent d'être faites, il faut, en tout état de cause, constater qu'en organisant un régime de suspension de l'application ou d'abrogation des lois par le seul effet de l'expiration d'un délai déterminé, et en contraignant ainsi le législateur à intervenir avant l'issue de ce délai pour qu'une matière déterminée puisse continuer à être réglée, la proposition à l'examen suggère de mettre en place un dispositif qui ne peut qu'être source d'une très grande insécurité ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Sur cette obligation, voir en particulier les arrêts suivants de la Cour constitutionnelle : arrêt n/ 169/2002 du 27 novembre 2002; arrêt n/ 5/2004 du 14 janvier 2004; arrêt n/ 123/2006 du 28 juillet 2006; arrêts n/ 135/2006 et n/ 137/2006 du 14 septembre 2006; arrêt n/ 145/2006 du 28 septembre 2006; arrêt n/ 87/2007 du 20 juin 2007; arrêt n/ 114/2008 du 31 juillet 2008; arrêt n/ 121/2008 du 1^{er} septembre 2008; arrêt n/ 132/2008 du 1^{er} septembre 2008; arrêt n/ 182/2008 du 18 décembre 2008.

⁽⁹⁾ En ce sens, I. HACHEZ écrit ceci à propos de l'incidence sur les *Sunset Laws* de l'obligation de *standstill* consacrée par une norme internationale ou constitutionnelle : "Quant aux *Sunset Laws*, elles apparaissent, si l'on voulait en appliquer la technique aux domaines des droits de l'homme, contraires, en leur principe même, à l'obligation de *standstill* : la norme internationale ou constitutionnelle impose au législateur de garantir les droits fondamentaux non pour un temps - celui prévu pour les *Sunset Laws* -, mais «à vie»; sauf à démontrer la proportionnalité du recul opéré, il n'est pas question de supprimer sans autre motif le niveau de protection consenti à titre provisoire" (*Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruylant, Sakkoulas et Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, n/ 602).

⁽¹⁰⁾ Sur cet inconvénient du mécanisme des *sunset laws*, lire J. van NIEUWENHOVE, *Wetsevaluatie in België*, Kluwer, 2002, n/ 30; P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Die Keure, 2004, n/ 773.

En effet, d'épineuses questions ne manqueraient pas de se poser sur le sort des personnes, des institutions et des situations concernées par des lois qui ont fait l'objet de mesures d'exécution ou d'application. Qu'en serait-il, par exemple, de situations juridiques acquises ou en cours d'acquisition en application de ces lois ? *Quid* aussi du sort d'institutions créées par ou en vertu de celles-ci, et, par voie de conséquence, du sort des membres des organes ou du personnel de ces institutions ? L'instruction de dossiers en cours ne devra-t-elle pas être brutalement interrompue, du fait de la disparition du texte législatif sur la base duquel elle a été entamée ? Etc.

En prévoyant qu'il soit fait un usage systématique, généralisé et indifférencié du mécanisme envisagé, sans avoir égard à la diversité des situations auxquelles s'appliquent les lois qui y seraient soumises, la proposition à l'examen est de nature à conduire à porter de graves atteintes à la sécurité juridique, critiquables au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Il en irait autrement s'il était envisagé de limiter l'application d'un tel mécanisme à des hypothèses très particulières et de l'assortir de garanties tenant compte des situations à envisager. On observera que va en ce sens la "clause de suspension" prévue par la résolution du Parlement européen du 5 février 2002 sur la mise en oeuvre de la législation dans le cadre des services financiers⁽¹¹⁾, dont font état les développements de la proposition à l'examen. Cette clause est limitée à l'application de dispositions prévoyant une délégation de pouvoirs déterminés à la Commission européenne dans le domaine des services financiers. Elle ne porte pas préjudice aux mesures d'exécution déjà arrêtées. Comme le souligne le point 18 de la résolution, ladite clause "ne s'applique en aucune manière au contenu de la législation (...) mise en oeuvre".

d) L'article 2 de la proposition écarte diverses lois du champ d'application du dispositif envisagé, notamment le Code civil, le Code judiciaire, le Code pénal et le Code d'instruction criminelle.

⁽¹¹⁾ J.O.C.E., C 284 E, 21 novembre 2002.

Telle que cette disposition est rédigée, elle ne renvoie, de manière formelle, qu'aux codes portant les intitulés mentionnés; les dispositions relevant du droit civil, du droit judiciaire, du droit pénal et de la procédure pénale ne trouvant pas leur source formelle dans lesdits codes tomberaient dans le champ d'application de la loi proposée. Ceci créerait une incohérence difficilement justifiable et pourrait même être à l'origine de situations incompatibles avec les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Si l'intention de l'auteur de la proposition consiste à écarter du champ d'application de l'article 2 l'ensemble des dispositions du droit positif relevant du droit civil, du droit judiciaire, du droit pénal et de la procédure pénale indépendamment de leur source formelle, le texte, revu en ce sens, créerait une incertitude encore plus importante, vu la difficulté qu'il y a à classer telle ou telle législation, voire telle ou telle partie de législation, dans des catégories doctrinales préétablies. En outre, rien n'exclut que d'autres secteurs du droit comporteraient des législations qui, par leur nature, sont incompatibles avec un régime tel que celui qui est envisagé.

Les difficultés d'articulation qui viennent d'être exposées entraînent en conséquence de graves inconvénients au regard de la sécurité juridique et des exigences de prévisibilité de la règle, outre des difficultés au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

2. Alors que les développements de la proposition à l'examen font amplement état de ce que le régime envisagé tend tout particulièrement à "(forcer) le législateur à évaluer la législation en vigueur", il convient de constater que le dispositif de la proposition est totalement muet sur ce point.

En effet, la proposition à l'examen n'organise pas de procédure d'évaluation et n'établit aucun lien avec les dispositions existantes qui prévoient des formes spécifiques d'évaluation législative ⁽¹²⁾.

De ce fait, la proposition à l'examen est en défaut d'assurer concrètement la mise en oeuvre de l'objectif d'évaluation des lois que son auteur déclare poursuivre, objectif qui, au demeurant, correspond à l'un des traits caractéristiques des *sunset laws* qui ont servi de source d'inspiration à la proposition ⁽¹³⁾.

3. Il ne peut être admis que la prorogation de la durée de validité d'une loi se fasse par le seul biais d'"une proposition motivée de la Chambre des représentants", comme le prévoit l'article 2 de la proposition à l'examen.

En effet, en vertu du principe du parallélisme des formes, une loi, votée selon les mêmes procédures que la loi initiale, est nécessaire pour proroger la durée de validité de celle-ci ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Qu'il s'agisse de l'évaluation législative prévue dans des matières déterminées (voir par exemple les articles 6 à 13 de la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et l'article 52 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination) ou de celle qu'implique la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif. L'attention est attirée sur le fait que, si la loi du 25 avril 2007 qui vient d'être citée met en place un "suivi législatif" applicable, *a priori*, à de nombreuses lois, sa portée est cependant limitée, en manière telle que les mécanismes qu'elle met en place sont loin d'assurer une procédure généralisée d'évaluation législative proprement dite (lire à ce sujet N. BERNARD, "La loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire de suivi législatif : un premier pas, mais dans la bonne direction ?", *A.P.T.*, 2007-2008, pp. 21 et sv.; F. TULKENS, "Principes de bonne législation et renouveau démocratique : qui osera, en Belgique, réellement franchir le pas ?", *Liber Amicorum Michel Mahieu*, Larcier, 2008, pp. 491 et sv., spécialement pp. 496 à 499).

⁽¹³⁾ Lire sur ce point la contribution précitée de B. COTTIER.

⁽¹⁴⁾ Comparer avec un avis de la section de législation du Conseil d'État qui a relevé qu'"une disposition qui fixe les effets dans le temps d'autres dispositions est indissolublement liée à celles-ci et doit être votée selon les mêmes procédures" (avis L. 30.111/2, donné le 5 juin 2000 sur un avant-projet de loi interprétant et modifiant certaines dispositions de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale et de la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1329/1, p. 29).

Selon les matières sur lesquelles porte la loi dont il s'agit, il conviendra d'appliquer la procédure prévue par l'article 74, l'article 77 ou l'article 78 de la Constitution ⁽¹⁵⁾.

En outre, en tout état de cause, l'adoption de la loi qui est requise devra être le fruit de l'intervention, non seulement du Parlement, mais aussi du Roi, en tant que branche du pouvoir législatif fédéral ⁽¹⁶⁾.

II. L'article 3 de la proposition à l'examen est rédigé comme suit :

"La loi qui nécessite des arrêtés d'exécution pour son entrée en vigueur complète ou partielle ou pour l'application de ses dispositions est abrogée de plein droit à défaut de l'entrée en vigueur de ces arrêtés d'exécution dans l'année suivant son entrée en vigueur".

Cette disposition, dont il convient de relever qu'elle ne fait l'objet d'aucun commentaire particulier dans les développements de la proposition, appelle les observations qui suivent :

1. Le texte à l'examen est notamment rédigé en ce sens que, dans les circonstances qu'il indique, une loi qui nécessite des arrêtés d'exécution pour son entrée en vigueur est abrogée de plein droit dans l'année suivant son entrée en vigueur.

Ainsi formulé, le texte est dépourvu de sens : si une loi requiert l'intervention du pouvoir exécutif pour entrer en vigueur, on ne peut faire courir à dater d'un délai suivant son entrée en vigueur les effets que l'on entend attacher au défaut de l'intervention du pouvoir exécutif.

Force est de constater que cette incohérence du texte à l'examen rend difficilement perceptible l'intention précise de son auteur en ce qui concerne les modalités exactes du régime envisagé.

⁽¹⁵⁾ Voir *infra*, l'observation III.

⁽¹⁶⁾ Ceci en vertu de l'article 36 ou, le cas échéant, de l'article 74 de la Constitution.

2. Sous cette réserve, il y a lieu de noter que la disposition à l'examen tend à régler le problème qui se présente lorsque le Roi manque à l'obligation qui Lui incombe, en vertu de l'article 108 de la Constitution, d'arrêter les mesures d'exécution nécessaires pour qu'une loi puisse produire pleinement ses effets.

Dans les hypothèses où le législateur entend charger le Roi de fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'il adopte, une technique souvent utilisée pour attacher des effets au défaut éventuel d'exécution de cette mission consiste à fixer dans la loi un délai ultime d'entrée en vigueur de celle-ci ⁽¹⁷⁾. En pareil cas, si le Roi tarde à prendre un arrêté fixant la date d'entrée en vigueur de la loi, Son inaction n'empêchera pas cette dernière d'entrer en vigueur à la date ultime qui a été prévue.

La proposition à l'examen suggère une solution inverse, consistant, en substance, à prévoir l'"abrogation de plein droit" de la loi si, au terme d'un délai déterminé, les mesures d'exécution nécessaires pour que la loi puisse produire pleinement ses effets n'ont pas été arrêtées et ne sont pas entrées en vigueur.

Une telle solution est critiquable, en tant qu'elle s'appliquerait à des lois correspondant à la mise en oeuvre d'une obligation imposée par un texte qui leur est supérieur dans la hiérarchie des normes ⁽¹⁸⁾. En effet, l'"abrogation de plein droit" de ces lois ne ferait que retarder davantage l'exécution de ladite obligation.

En tout état de cause, la disposition à l'examen appelle d'importantes d'objections, si, comme la formulation du texte le laisse entendre, il implique l'"abrogation de plein droit" de toutes les dispositions d'une loi qui ne nécessite des mesures d'exécution que pour "son entrée en vigueur (...) partielle". Ainsi compris, le texte prévoit une solution qui serait disproportionnée et susceptible d'impliquer des effets dommageables injustifiés là où la loi en cause a déjà pu être appliquée, ce qui pourrait conduire à des situations problématiques au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

⁽¹⁷⁾ Voir Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 154.1 et 154.1.1.

⁽¹⁸⁾ Voir sur ce point l'observation I, 1, a), ci-dessus. Comme indiqué dans cette observation, il n'est pas toujours possible de définir à l'avance et de manière suffisamment prévisible les cas dans lesquels l'intervention de la loi est requise en vue de mettre en oeuvre une obligation imposée par un texte supérieur.

Il faut aussi relever que la proposition à l'examen laisse dans la totale incertitude le point de savoir quel serait, en ce qui concerne les questions qu'aborde l'article 3, le régime applicable aux lois antérieures à l'entrée en vigueur du texte proposé.

3. Quelle que soit la solution retenue pour attacher des conséquences au défaut éventuel de l'adoption, par le Roi, des mesures d'exécution nécessaires pour qu'une loi puisse produire pleinement ses effets, la question peut se poser de savoir s'il est adéquat de vouloir fixer pour l'ensemble des lois un seul délai - tel que le délai d'un an prévu par l'article 3 à l'examen -, auquel, en principe, le Roi serait tenu d'adopter et de faire entrer en vigueur les mesures d'exécution requises ⁽¹⁹⁾.

En effet, si le législateur soumet l'entrée en vigueur ou l'application de dispositions qu'il a adoptées à l'intervention ultérieure du Roi, n'est-ce pas pour permettre à Celui-ci de déterminer de manière adaptée au cas d'espèce - en ayant égard au contenu de la matière dont il s'agit, aux objectifs poursuivis, aux moyens concrets à mettre en place, aux diverses contraintes de l'application du texte, etc. - le moment opportun pour que la loi en cause puisse commencer à produire utilement ses effets ?

C'est, bien entendu, au législateur qu'il appartient de se prononcer sur ce point mais il paraît indiqué d'observer qu'il n'est guère approprié de prétendre définir à l'avance de manière générale le délai dans lequel le Roi est, en principe, tenu d'adopter et de faire entrer en vigueur les mesures nécessaires pour l'exécution des lois ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Ceci même si le législateur pourrait, bien entendu, s'écarter cas par cas du délai fixé.

⁽²⁰⁾ Le Conseil d'État observe que la jurisprudence est en ce sens qu'à défaut de texte contraire, le pouvoir exécutif est tenu de prendre dans un délai raisonnable les mesures nécessaires pour l'exécution des lois. Ce délai est fonction des données et des difficultés propres à chaque loi concernée. Voir à ce sujet la jurisprudence de la Cour de cassation (23 avril 1971, *J.T.*, 1972, p. 689, note Ph. MAYSTADT; *R.C.J.B.*, 1975, p. 5, note F. DELPEREE) et du Conseil d'État (Boitquin et consorts, n° 25.814, 6 novembre 1985, *A.P.T.*, 1986, p. 80, note M. LEROY; État belge, n° 38.343, 16 décembre 1991; *A.S.B.L. Action et libertés*, n° 82.934, 18 octobre 1999).

III. Enfin, si, comme l'y invite la proposition à l'examen, le législateur entend régler de manière générale certaines questions touchant à la durée de validité des lois, il importe de le faire en respectant la diversité des procédures d'élaboration des lois que prévoit la Constitution.

À cet égard, on note que, selon son article 1^{er}, la proposition à l'examen "règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution". Le Conseil d'État n'aperçoit pas clairement la portée de cette indication. Ainsi, la question se pose de savoir si l'intention est en ce sens que les articles 2 à 4 de la proposition s'appliquent uniquement à la durée de validité des lois réglant des matières visées à l'article 78 de la Constitution. *Quid*, en outre, des lois pour lesquelles la Constitution requiert une majorité spéciale ?

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà relevé, une loi qui fixe les effets dans le temps d'autres lois est indissolublement liée à celles-ci et doit être votée selon les mêmes procédures. C'est l'application du principe du parallélisme des formes ⁽²¹⁾.

Aussi, si le législateur entend régler de manière générale la durée de validité des lois, il doit le faire en distinguant selon que celles-ci portent sur des matières visées à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 de la Constitution, et, cette distinction étant opérée, en appliquant la procédure prévue.

En outre, si le législateur veut régler la durée de validité des lois à majorité spéciale, les règles envisagées doivent être adoptées à cette même majorité.

* *

*

En conclusion, la proposition à l'examen demande à être fondamentalement revue.

⁽²¹⁾ Avis 30.111/2, précité (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n/ 1329/1, p. 29).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Artikel 2 van het onderzochte wetsvoorstel bepaalt dat onder het voorbehoud van een aantal uitzonderingen "de toepassing van elke wet opgeschort (wordt) vijf jaar na de inwerkingtreding ervan". Dit artikel 2 stelt voorts dat "op gemotiveerd voorstel van de Kamer van volksvertegenwoordigers (...) het parlement de geldigheidsduur" van de wetten waarvan de toepassing aldus is opgeschort, kan "verlengen voor een periode van vijf jaar." Bij ontstentenis van een zodanige verlenging worden die wetten "van rechtswege opgeheven zeven jaar na hun inwerkingtreding".

Artikel 4 bevat voor de wetten die vóór 1 januari 2008 in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt, een bijzondere regeling die voorziet in een afwijking van het bepaalde in artikel 2. Het gevolg ervan is dat die wetten van rechtswege worden opgeheven binnen een termijn die wordt berekend vanaf de bekendmaking van de voorgestelde wet in het Belgisch Staatsblad en die verschilt naargelang van het tijdstip waarop die wetten in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt.

Deze regeling, die - zoals in de toelichting bij het voorstel wordt aangegeven - inzonderheid ingegeven is door de *sunset laws* in de Verenigde Staten, doet ernstige juridische bezwaren rijzen ⁽¹⁾ :

1. Bepalen dat de toepassing van een wet van rechtswege wordt opgeschort of dat die wet van rechtswege opgeheven wordt als gevolg van het louter verstrijken van

⁽¹⁾ Omtrent de *sunset laws*, lees B. COTTIER, "Les *sunset laws* : des lois expérimentales à la mode américaine ?", in *Evaluation législative et lois expérimentales*, onder de leiding van Ch. A. Morand, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, blz. 161 e.v. De auteur beklemtoont de bijzondere context waarin deze werkwijze zich gedurende enkele jaren aan het eind van de jaren 1970 ontwikkeld heeft in bepaalde Amerikaanse staten, een context die zeer verschillend is van die van ons rechtssysteem.

een of andere termijn, kan meebrengen dat voorbijgegaan wordt aan verplichtingen die voortvloeien uit een hogere regeling en, in ieder geval, dat ernstig afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid :

a) Een wet kan voorzien in de uitvoering van een verplichting opgelegd door een hogere regeling in de hiërarchie der normen.

In dat geval kan de toepassing van een systeem zoals datgene dat in de artikelen 2 en 4 van het onderzochte voorstel wordt omschreven, ertoe leiden dat de wetgever in de onmogelijkheid komt te staan een verplichting uit te voeren waartoe hij gehouden is.

Dit is onder meer het geval met een wet die een verplichting uitvoert welke wordt opgelegd bij een bepaling naar internationaal of Europees recht. Het onderzochte voorstel lijkt rekening te houden met deze mogelijkheid, doordat het bepaalt dat "de in de Belgische rechtsorde omgezette Europese richtlijnen" en "de verdragen die deel uitmaken van de Belgische rechtsorde" buiten de werkingssfeer van de voorgestelde regeling vallen. De tekst van het voorstel is in dit opzicht echter onhandig geformuleerd ⁽²⁾ en behelst niet alle casussen die zich kunnen voordoen ⁽³⁾.

Het onderzochte voorstel houdt bovendien geen rekening met andere casussen, zoals die waarin een wet een verplichting ten uitvoer legt die door de Grondwet

⁽²⁾ De tekst is immers zo geformuleerd dat de Europese richtlijnen en de verdragen als interne wetgeving worden aangezien.

⁽³⁾ Zo wordt bijvoorbeeld geen gewag gemaakt van het geval dat een wet wordt uitgevaardigd met het oog op de toepassing van een Europese verordening.

wordt opgelegd ⁽⁴⁾, of die waarin krachtens een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid een gewone wet vereist is ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Enkele voorbeelden :

- de verplichting, aan de wetgever opgelegd krachtens tal van grondwetsbepalingen, om de organisatie en de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten te regelen;
- de verplichting, bij artikel 23, tweede lid, van de Grondwet opgelegd aan de wetgever, om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen;
- de verplichting voor de wetgever om, wat de verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers betreft, de oprichting van de kiescolleges te regelen (artikel 62, eerste lid, van de Grondwet), het systeem van evenredige vertegenwoordiging te bepalen volgens hetwelk de verkiezing wordt gehouden (artikel 62, tweede lid, van de Grondwet), of nog, de kieskringen, de voorwaarden gesteld om kiezer te zijn en het verloop van de kiesverrichtingen te bepalen (artikel 63, § 4, van de Grondwet);
- de verplichting die artikel 103 van de Grondwet aan de wetgever oplegt om verschillende aspecten van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid en de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers te regelen;
- de verplichting voor de wetgever om de samenstelling, de bevoegdheid en de werking te bepalen van het Grondwettelijk Hof (artikel 142 van de Grondwet) en van de Raad van State (artikel 160 van de Grondwet), en om het Rekenhof te organiseren (artikel 180, derde lid, van de Grondwet).

Men vermeldt tevens de gevallen waarin een door het Grondwettelijk Hof vastgestelde schending van titel II van de Grondwet ongedaan moet worden gemaakt door de wetgever.

⁽⁵⁾ Zo bijvoorbeeld schrijft artikel 50, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten het volgende voor : "De wet bepaalt de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook op de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof."

⁽⁶⁾ Wat sommige van de hier genoemde aangelegenheden betreft, kan men zich weliswaar afvragen of het de bedoeling van de indiener van het voorstel is om de wetten waarbij ze geregeld worden, binnen de werkingssfeer van het voorgestelde dispositief te laten vallen. Meer bepaald rijst de vraag wat te doen met de wetten waarvoor een bijzondere meerderheid is voorgeschreven, of die welke aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 74 of artikel 77 van de Grondwet. In dit verband wordt verwezen naar opmerking III hierna. Hoe dan ook moet worden geconstateerd dat, gesteld dat het voorstel geacht wordt uitsluitend te gelden voor de gewone wetten, daaronder begrepen die welke aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet regelen, sommige van die wetten een verplichting opgelegd bij de Grondwet ten uitvoer leggen (zie bijvoorbeeld, met verwijzing naar de voorbeelden aangehaald in voetnoot 4, de wetten uitgevaardigd met het oog op de uitvoering van artikel 23, tweede lid, van artikel 62, eerste en tweede lid, van artikel 63, § 4, en van artikel 180, derde lid, van de Grondwet).

.../...

De indiener van het voorstel wordt erop gewezen dat het niet altijd mogelijk is vooraf en op een voldoende voorzienbare manier de gevallen te bepalen waarin een wet vereist is om een verplichting opgelegd door een hogere regeling uit te voeren. Hoe kan bijvoorbeeld voldoende duidelijk worden bepaald welke wetten de daadwerkelijke uitoefening van de rechten omschreven in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waarborgen of moeten waarborgen⁽⁷⁾? Of nog, hoe kan worden bepaald welke wetten overeenkomstig artikel 23 van de Grondwet vereist zijn om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen die in die grondwetsbepaling zijn vastgelegd, en om de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen? Het blijkt tevens zeer moeilijk om *a priori* en met het minimum aan rechtszekerheid vereist voor een dispositief dat, zoals datgene dat vervat is in het onderzochte voorstel, belangrijke gevolgen verbindt aan het verstrijken van een termijn berekend vanaf de inwerkingtreding van een wet, te bepalen welke wetten, doordat ze een verplichting uitvoeren die door een hogere regeling wordt opgelegd, niet binnen de werkingssfeer van het voorgestelde dispositief mogen vallen.

b) Het principe zelf van de regeling vervat in de artikelen 2 en 4 van het onderzochte voorstel is ook uit een ander oogpunt voor kritiek vatbaar, wanneer een verplichting tot *standstill* voortvloeiend uit een hogere regeling dan de wet van toepassing is.

De Raad van State denkt inzonderheid aan de gevolgen van een verplichting van een *standstill* in het kader van artikel 23 van de Grondwet, te weten met betrekking tot de economische, sociale en culturele rechten die in deze grondwetsbepaling worden gehuldigd. Wanneer een van die rechten aan de orde is, staat die verplichting eraan in de weg dat de wetgever de graad van bescherming die de toepasselijke wetgeving biedt,

⁽⁷⁾ Te meer daar de interpretatie die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan het Verdrag geeft, wezenlijk evolutief is (lees in die zin R. ERGEC, *Protection européenne et internationale des droits de l'homme*, 2e uitg., Bruylant, 2006, nrs. 114 en 115, die aan de hand van verscheidene voorbeelden in verband met de jurisprudentie van het Hof het volgende opmerkt: "Celle-ci interprète la Convention de manière évolutive et dynamique, «à la lumière des conditions d'aujourd'hui», et s'efforce de rendre concrètes et effectives les garanties qui y sont contenues. La Cour est ainsi, au fil du temps, parvenue à imprimer à la Convention une signification que ses auteurs n'avaient probablement pas pressentie en 1950").

aanzienlijk zou verminderen zonder dat daartoe redenen voorhanden zijn die verband houden met het algemeen belang ⁽⁸⁾.

Een dispositief dat voorschrijft dat de toepassing van een wet wordt opgeschort of dat ze wordt opgeheven, louter als gevolg van het feit dat een bepaalde termijn is verstreken, zonder dat de wetgever concreet heeft kunnen vaststellen dat het opschorten van de toepassing of de opheffing van de desbetreffende wet gerechtvaardigd wordt door motieven die verband houden met het algemeen belang, is op zich strijdig met die verplichting, althans in de gevallen waarin zulks een aanzienlijke vermindering van de reeds bestaande graad van bescherming tot gevolg heeft ⁽⁹⁾.

c) Benevens de hierboven opgeworpen bezwaren, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat het onderzochte voorstel, doordat het voorziet in een regeling waarbij de toepassing van een wet wordt opgeschort of waarbij ze wordt opgeheven, louter als gevolg van het feit dat een bepaalde termijn is verstreken, en doordat het de wetgever aldus dwingt om vóór het verstrijken van die termijn in te grijpen zodat een bepaalde aangelegenheid gereguleerd kan blijven, een dispositief bevat dat zonder twijfel aanleiding zal geven tot zeer grote onzekerheid ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Omtrent deze verplichting, zie inzonderheid de volgende arresten van het Grondwettelijk Hof : arrest nr. 169/2002 van 27 november 2002; arrest nr. 5/2004 van 14 januari 2004; arrest nr. 123/2006 van 28 juli 2006; arresten nr. 135/2006 en nr. 137/2006 van 14 september 2006; arrest nr. 145/2006 van 28 september 2006; arrest nr. 87/2007 van 20 juni 2007; arrest nr. 114/2008 van 31 juli 2008; arrest nr. 121/2008 van 1 september 2008; arrest nr. 132/2008 van 1 september 2008; arrest nr. 182/2008 van 18 december 2008.

⁽⁹⁾ I. HACHEZ schrijft in die zin het volgende omtrent de weerslag van de *standstill*-verplichting vastgelegd in een internationaalrechtelijke of grondwettelijke norm : "Quant aux *Sunset Laws*, elles apparaissent, si l'on voulait en appliquer la technique aux domaines des droits de l'homme, contraires, en leur principe même, à l'obligation de *standstill* : la norme internationale ou constitutionnelle impose au législateur de garantir les droits fondamentaux non pour un temps - celui prévu pour les *Sunset Laws* -, mais «à vie»; sauf à démontrer la proportionnalité du recul opéré, il n'est pas question de supprimer sans autre motif le niveau de protection consenti à titre provisoire" (*Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruylant, Sakkoulas en Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, nr. 602).

⁽¹⁰⁾ Omtrent dit nadeel van het mechanisme van de *sunset laws*, lees J. VAN NIEUWENHOVE, *Wetsevaluatie in België*, Kluwer, 2002, nr. 30; P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Die Keure, 2004, nr. 773.

Het lijkt immers geen twijfel dat lastige vragen zouden rijzen omtrent hetgeen te gebeuren staat met personen, instellingen en situaties die een weerslag zouden ondervinden van de wetten omtrent welke uitvoerings- of toepassingsmaatregelen zijn getroffen. Wat bijvoorbeeld met juridische situaties die met toepassing van die wetten definitief zijn geworden of op het punt staan definitief te worden ? Wat ook met de instellingen opgericht bij of krachtens die wetten, en bijgevolg ook met de leden van de organen of met het personeel van die instellingen ? Zal het onderzoek van lopende dossiers niet abrupt stopgezet moeten worden als gevolg van het feit dat de wettekst op basis waarvan dat onderzoek is gestart, is komen te vervallen ? Enz.

Het onderzochte voorstel kan, doordat het bepaalt dat de ontworpen regeling op een systematische, veralgemeende en absolute wijze wordt toegepast, zonder dat rekening wordt gehouden met de verscheidenheid van situaties waarop de bij die regeling betrokken wetten van toepassing zijn, ernstig afbreuk doen aan de rechtszekerheid en laakbaar zijn ten opzichte van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid voor de wet.

Anders zou het eraan toegaan indien het voornemen was de gelding van een zodanige regeling te beperken tot zeer specifieke gevallen en daaraan garanties te verbinden waarbij rekening wordt gehouden met de situaties die zich kunnen voordoen. Op te merken valt dat de resolutie van het Europees Parlement van 5 februari 2002 over de tenuitvoerlegging van de financiële-dienstenwetgeving in dat verband reeds gewag maakte van een "Sunset-clausule", waarvan sprake is in de toelichting bij het onderzochte voorstel ⁽¹¹⁾. Deze clausule beperkt zich tot de toepassing van bepalingen die voorzien in een overdracht van welbepaalde bevoegdheden aan de Europese Commissie op het gebied van de financiële diensten. Ze doet geen afbreuk aan reeds vastgestelde uitvoeringsmaatregelen. Zoals in punt 18 van de resolutie te lezen staat, is "deze opschortingsclausule in geen enkel geval van toepassing (...) op de inhoud van de aldus ten uitvoer gelegde wetgeving".

d) Artikel 2 van het voorstel sluit een aantal wetten uit van de werkingssfeer van het voorgestelde dispositief, o.m. het Burgerlijk Wetboek, het Gerechtelijk Wetboek, het Strafwetboek en het Wetboek van Strafvordering.

⁽¹¹⁾ PB. C 284 E, 21 november 2002.

In de huidige lezing verwijst deze bepaling formeel gezien alleen naar de wetboeken met de daarin genoemde opschriften, terwijl de bepalingen die onder het burgerlijk recht, het procesrecht, het strafrecht en de strafrechtspleging ressorteren die uit formeel oogpunt beschouwd geen deel uitmaken van die wetboeken wel binnen de werkingssfeer van de voorgestelde wet zouden vallen. Zulks zou een gebrek aan samenhang doen ontstaan dat moeilijk te verantwoorden valt en dat zelfs aanleiding zou kunnen geven tot situaties die onverenigbaar zijn met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Indien het de bedoeling van de indiener van het voorstel is dat het geheel van de positiefrechtelijke bepalingen die onder het burgerlijk recht, het procesrecht, het strafrecht en de strafrechtspleging ressorteren, buiten de werkingssfeer van artikel 2 zou vallen, ongeacht de formele bron waartoe ze behoren, zou een in die zin herziene tekst een nog grotere onzekerheid doen ontstaan, gelet op de moeilijkheid om een bepaalde wetgeving of zelfs een onderdeel van een bepaalde wetgeving onder te brengen in vooraf vastgelegde categorieën van rechtsleer. Niets sluit bovendien uit dat andere rechtstakken wetgeving bevatten die door de aard ervan onverenigbaar is met een regeling zoals thans wordt voorgesteld.

De hierboven uiteengezette problemen van samenhang wegen bijgevolg zwaar op de rechtszekerheid en op de vereisten inzake de voorzienbaarheid van een rechtsregel, benevens de moeilijkheden die rijzen in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

2. Ofschoon in de toelichting bij het onderzochte voorstel uitvoerig wordt uiteengezet dat de voorgestelde regeling inzonderheid ertoe strekt om de wetgever ertoe te dwingen "vigerende wetgeving te evalueren", moet worden vastgesteld dat het dispositief van het voorstel hoegenaamd niets zegt daaromtrent.

Het onderzochte voorstel voorziet immers niet in een evaluatieprocedure en legt geen enkel verband met de bestaande bepalingen die specifieke vormen van wetsevaluatie voorschrijven ⁽¹²⁾.

Het onderzochte voorstel slaagt er aldus niet in om concreet te garanderen dat uitwerking wordt gegeven aan de doelstelling van wetsevaluatie die de indiener ervan verklaart te willen nastreven, welke doelstelling overigens een van de specifieke kenmerken is van de *sunset laws*, die gediend hebben als inspiratiebron voor het voorstel ⁽¹³⁾.

3. Er kan niet worden aanvaard dat de verlenging van de geldigheidsduur van een wet uitsluitend plaatsvindt "op gemotiveerd voorstel van de Kamer van volksvertegenwoordigers", zoals artikel 2 van het onderzochte voorstel bepaalt.

Immers, krachtens het beginsel van het parallellisme van de vormen moet de geldigheidsduur van een wet verlengd worden door middel van een wet goedgekeurd volgens dezelfde procedures als de oorspronkelijke wet ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Zowel de wetsevaluatie voorgeschreven in welbepaalde aangelegenheden (zie bv. de artikelen 6 tot 13 van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie, alsook artikel 52 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie) als die welke volgt uit de wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie. Opgemerkt wordt dat de voornoemde wet van 25 april 2007 weliswaar een "wetsevaluatie" invoert die *a priori* toepasselijk is op tal van wetten, maar dat de draagwijdte ervan beperkt is, zodat de bij die wet ingevoerde mechanismen geenszins een veralgemeende procedure van daadwerkelijke wetsevaluatie kunnen garanderen (lees in dit verband N. BERNARD, "La loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire de suivi législatif : un premier pas, mais dans la bonne direction ?", *A.P.T.*, 2007-2008, blz. 21 e.v.; F. TULKENS, "Principes de bonne législation et renouveau démocratique : qui osera, en Belgique, réellement franchir le pas ?", *Liber Amicorum Michel Mahieu*, Larcier, 2008, blz. 491 e.v., inz. blz. 496 tot 499).

⁽¹³⁾ Lees in dit verband het voornoemde artikel van B. COTTIER.

⁽¹⁴⁾ Vergelijk met een advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, waarin wordt gesteld : "Een bepaling waarin staat welke gevolgen andere bepalingen op termijn kunnen hebben, is immers onlosmakelijk met die bepalingen verbonden en moet volgens dezelfde procedure worden goedgekeurd." (advies 30.111/2, op 5 juni 2000 verstrekt omtrent een voorontwerp van wet tot interpretatie en wijziging van sommige bepalingen van de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen en van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken, *Parl.St.* Kamer, 2000-2001, nr. 1329/1, 29).

Naargelang van de aangelegenheden die de desbetreffende wet behandelt, moet de procedure als bedoeld in artikel 74, in artikel 77 of in artikel 78 van de Grondwet worden toegepast ⁽¹⁵⁾.

Bovendien moet aan de goedkeuring van de daartoe vereiste wet hoe dan ook niet alleen door het Parlement worden meegewerkt, maar ook door de Koning, als onderdeel van de federale wetgevende macht ⁽¹⁶⁾.

II. Artikel 3 van het onderzochte voorstel luidt als volgt :

"De wet die voor haar gehele of gedeeltelijke inwerkingtreding dan wel voor de toepassing van haar bepalingen uitvoeringsbesluiten behoeft, wordt bij gebrek aan de inwerkingtreding van deze uitvoeringsbesluiten binnen één jaar na haar inwerkingtreding van rechtswege opgeheven."

Deze bepaling, waarover trouwens geen enkel specifiek commentaar wordt gegeven in de toelichting bij het voorstel, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

1. De onderzochte tekst is onder meer aldus geredigeerd dat in de erin vermelde omstandigheden een wet die met het oog op de inwerkingtreding ervan uitvoeringsbesluiten vereist, binnen één jaar na haar inwerkingtreding van rechtswege opgeheven wordt.

De aldus geformuleerde tekst heeft geen zin : indien een wet de medewerking van de uitvoerende macht vereist om in werking te kunnen treden, is het niet mogelijk om de gevolgen die men wenst te verbinden aan de omstandigheid dat de uitvoerende macht verzuimd heeft op te treden, te doen ingaan te rekenen van een termijn volgend op de inwerkingtreding van die wet.

⁽¹⁵⁾ Zie opmerking III hierna.

⁽¹⁶⁾ Zulks krachtens artikel 36, of, in voorkomend geval, krachtens artikel 74 van de Grondwet.

Vastgesteld moet worden dat het, als gevolg van deze incoherentie in de onderzochte tekst, moeilijk is de precieze bedoeling van de indiener ervan te achterhalen wat de nadere regels van de voorgestelde regeling betreft.

2. Onder dat voorbehoud moet worden opgemerkt dat de onderzochte bepaling ertoe strekt het geval te regelen waarin de Koning verzuimt de Hem krachtens artikel 108 van de Grondwet opgelegde verplichting te vervullen om de uitvoeringsmaatregelen vast te stellen die nodig zijn opdat een wet volkomen uitwerking kan hebben.

Wanneer de wetgever het aan de Koning overlaat om de datum van inwerkingtreding van de door hem aangenomen bepalingen vast te stellen, wordt het eventuele verzuim om Zich van die taak te kwijten vaak ondervangen door in de wet een uiterste termijn van inwerkingtreding van die wet te bepalen ⁽¹⁷⁾. Indien de Koning in dat geval talmt met het uitvaardigen van een besluit dat de datum van inwerkingtreding van de wet vaststelt, zal Zijn verzuim niet beletten dat die wet in werking treedt op de uiterste datum die is vastgelegd.

Het onderzochte voorstel draagt een omgekeerde oplossing voor, die wezenlijk voorziet in "opheffing van rechtswege" van de wet indien na het verstrijken van een bepaalde termijn de uitvoeringsmaatregelen die nodig zijn opdat de wet volkomen uitwerking kan hebben, niet zijn vastgesteld en niet in werking zijn getreden.

Zulk een oplossing is aan kritiek onderhevig in zoverre ze toepassing zou vinden op wetten die voorzien in de tenuitvoerlegging van een verplichting opgelegd bij een tekst die een hogere rang bekleedt in de hiërarchie der normen ⁽¹⁸⁾. De "opheffing van rechtswege" van die wetten zou immers meebrengen dat de tenuitvoerlegging van die verplichting een nog grotere vertraging oploopt.

⁽¹⁷⁾ Zie Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvanstate.be, tab Wetgevingstechniek, aanbevelingen nrs. 154.1 en 154.1.1.

⁽¹⁸⁾ Zie in dit verband opmerking I, 1, a), hierboven. Zoals in deze opmerking wordt gesteld, is het niet altijd mogelijk om vooraf en op een voldoende voorzienbare wijze de gevallen te bepalen waarin een wet moet worden uitvaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een verplichting opgelegd bij een hogere regeling.

De onderzochte bepaling doet hoe dan ook ernstige bezwaren rijzen indien de tekst, zoals de formulering ervan laat uitschijnen, de "opheffing van rechtswege" inhoudt van alle bepalingen van een wet die alleen uitvoeringsmaatregelen behoeft voor de "gedeeltelijke inwerkingtreding" ervan. Aldus uitgelegd stelt de tekst een oplossing voor die buitensporig is en die ongeoorloofde nadelige gevolgen kan meebrengen in de gevallen waar de desbetreffende wet reeds zou zijn toegepast, wat probleemsituaties kan doen ontstaan ten aanzien van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid voor de wet.

Tevens moet worden opgemerkt dat het onderzochte voorstel volledig in het ongewisse laat welke regeling, wat betreft de kwesties die in artikel 3 aan bod komen, toepasselijk is op de wetten die van vroegere datum zijn dan de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde tekst.

3. Ongeacht welke oplossing wordt aangenomen om gevolgen te verbinden aan het eventuele verzuim van de Koning om de uitvoeringsmaatregelen te treffen die nodig zijn opdat een wet volkomen uitvoering kan hebben, kan de vraag rijzen of het wenselijk is om voor alle wetten één enkele termijn vast te stellen, zoals een termijn van één jaar gesteld in het onderzochte artikel 3, waarbinnen de Koning in principe de vereiste uitvoeringsmaatregelen zou moeten aannemen en in werking zou moeten laten treden ⁽¹⁹⁾.

Indien de wetgever de inwerkingtreding of de toepassing van door hem aangenomen bepalingen achteraf overlaat aan een initiatief van de Koning, is het dan immers niet zijn bedoeling om Hem in de gelegenheid te stellen voor ieder geval afzonderlijk - rekening houdend met de inhoud van de aangelegenheid in kwestie, met het beoogde doel, met de concrete middelen die moeten worden aangewend, met de verschillende verplichtingen waarmee de toepassing van de tekst gepaard gaat, enz. - het geschikte tijdstip te bepalen opdat de betrokken wet nuttige uitwerking kan beginnen te hebben ?

⁽¹⁹⁾ Ook al kan de wetgever uiteraard geval per geval afwijken van de vastgestelde termijn.

Het staat uiteraard aan de wetgever om zich daarover uit te spreken, maar op te merken valt dat het nauwelijks wenselijk is om vooraf en op algemene wijze de termijn te bepalen waarbinnen de Koning in beginsel de maatregelen moet treffen en in werking moet laten treden die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van wetten ⁽²⁰⁾.

III. Tot slot, indien de wetgever bepaalde kwesties die verband houden met de geldigheidsduur van wetten op algemene wijze wil regelen, zoals de onderzochte tekst de aanzet daartoe geeft, moet zulks geschieden met inachtneming van de verscheidenheid van de procedures van totstandkoming van wetten waarin de Grondwet voorziet.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het onderzochte voorstel volgens artikel 1 ervan "een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet" regelt. Het is de Raad van State niet duidelijk wat de draagwijdte is van deze bepaling. Is het de bedoeling dat de artikelen 2 tot 4 van het voorstel uitsluitend van toepassing zijn op de geldigheidsduur van wetten die aangelegenheden regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet ? Wat dan met de wetten waarvoor volgens de Grondwet een bijzondere meerderheid vereist is ?

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds heeft opgemerkt, is een wet die de gevolgen van andere wetten in de tijd regelt, onlosmakelijk verbonden met die wetten en moet ze volgens dezelfde procedures worden aangenomen. Dit is de toepassing van het beginsel van het parallellisme der vormen ⁽²¹⁾.

Daarom ook moet de wetgever, indien hij de geldigheidsduur van wetten op algemene wijze wil regelen, daarbij een onderscheid maken naargelang ze betrekking hebben op aangelegenheden als bedoeld in artikel 74, in artikel 77 of in artikel 78 van de Grondwet en moet hij op basis van dat onderscheid de desbetreffende procedure toepassen.

⁽²⁰⁾ De Raad van State merkt op dat volgens de jurisprudentie de uitvoerende macht, tenzij anders wordt bepaald, binnen een redelijke termijn de maatregelen moet treffen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van wetten. Deze termijn verschilt naargelang van de specificiteit van en de problemen eigen aan iedere wet afzonderlijk. Zie in die zin de jurisprudentie van het Hof van Cassatie (23 april 1971, *J.T.*, blz. 689, noot Ph. MAYSTADT *R.C.J.B.*, 1975, blz. 5, noot F. DELPEREE) en van de Raad van State (Boitquin c.s., nr. 25.814, 6 november 1985, *A.P.T.*, 1986, blz. 80, noot M. LEROY; Belgische Staat, nr. 38.343 16 december 1991; A.S.B.L. Action et Libertés, nr. 82.934, 18 oktober 1999).

⁽²¹⁾ Voornoemd advies 30.111/2 (*Parl.St.*, Kamer, 2000-2001, nr. 1329/1, 29).

Bovendien moeten, indien de wetgever de geldigheidsduur wil regelen van wetten die met een bijzondere meerderheid moeten worden aangenomen, de in het vooruitzicht gestelde rechtsregels met diezelfde meerderheid worden aangenomen.

*
* *

De conclusie is dan ook dat het onderzochte voorstel fundamenteel moet worden herzien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames
Mevrouwen

P. VANDERNOOT,
M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT,
premier auditeur chef de section.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van
de H. P. VANDERNOOT.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS