

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.049/2/V
DU 11 AOÛT 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Justice, le 17 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "relatif à la lutte contre la piraterie maritime", a donné l'avis suivant :

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 l'avant-projet, 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Cette disposition réserve toutefois aussi l'application de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, des mêmes lois coordonnées, suivant lequel :

"Lorsque la demande d'avis concerne un projet ou une proposition de loi ou des amendements à ces projets ou propositions, la section de législation examine d'office si le texte concerné a pour objet des matières visées à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78 de la Constitution".

L'article 83 de la Constitution prévoit que

"Toute proposition de loi et tout projet de loi précise s'il s'agit d'une matière visée à l'article 74, à l'article 77 ou à l'article 78".

En l'occurrence, l'article 1^{er} de l'avant-projet précise que

"La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution".

Le commentaire de cet article dans l'exposé des motifs indique seulement qu'il "renvoie à la répartition constitutionnelle des compétences".

Des matières visées à l'article 77 de la Constitution, relève entre autres "l'organisation des cours et tribunaux" (article 77, alinéa 1^{er}, 9/). Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà observé ⁽¹⁾, cette matière doit s'entendre à la lumière de l'article 77, alinéa 1^{er}, 3/, qui se réfère, entre autres, aux articles 145 et 146 de la Constitution ainsi que, implicitement, à l'article 144. Il faut donc admettre que la procédure bicamérale obligatoire visée à l'article 77 s'applique, non seulement à l'organisation des cours et tribunaux, mais aussi à la détermination de leurs compétences.

Les dispositions relatives aux "compétences" (ou "prérogatives", ou "attributions") du ministère public, des juges d'instruction, des juridictions d'instruction, ainsi que des juges du fond, touchent à l'organisation judiciaire et relèvent en conséquence de la procédure bicamérale parfaite visée à l'article 77 de la Constitution. Dans son avis 36.741/2, donné le 28 juin 2004 sur une proposition de loi "concernant le Code de procédure pénale" ⁽²⁾, la section de législation du Conseil d'État suggère dès lors "de procéder à une répartition des articles de la proposition de loi en fonction du critère suivant : toutes les dispositions qui attribuent une compétence, une prérogative ou une attribution au ministère public, à un juge d'instruction, à une juridiction d'instruction ou à une juridiction de jugement, sont de nature à influencer l'«organisation judiciaire» au sens de l'article 77, alinéa 1^{er}, 9/, de la Constitution; elles relèvent dès lors de la procédure bicamérale parfaite. Par contre, les dispositions qui ne font qu'assurer la mise en œuvre concrète de ces compétences, prérogatives ou attributions, notamment en fixant les règles de procédure y relatives, doivent être considérées comme concernant une matière visée à l'article 78 de la Constitution; elles relèvent dès lors de la procédure bicamérale optionnelle".

⁽¹⁾ Voir, entre autres, l'avis 37.018/2, donné le 18 mai 2004 sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 13 mars 1973 relative à l'indemnité en cas de détention préventive inopérante, modifiant la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive et modifiant certaines dispositions de Code d'Instruction criminelle" (*Doc. parl.*, Chambre, n/ 51-1317/1, pp. 22-25), ainsi que les avis 24.111-24.594/AG du 10 octobre 1995 et 24.512/8 du 15 octobre 1996, auxquels il renvoie.

⁽²⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n/ 3-450/1.

Comme toutes les dispositions de l'avant-projet examiné n'ont pas pour objet une compétence, une prérogative ou une attribution, dans le sens qui vient d'être rappelé, il porte donc, contrairement à ce qu'indique son article 1^{er}, sur des matières visées non seulement à l'article 77, mais également à l'article 78 de la Constitution.

En pareil cas, il convient de suivre la recommandation n/ 88 des Principes de technique législative ⁽³⁾ :

"Lorsque les dispositions législatives envisagées concernent des matières visées à la fois par les articles 77 et 78 de la Constitution (projets dits « mixtes »), rédigez deux projets de loi, l'un pour les matières citées à l'article 77, l'autre pour les matières citées à l'article 78. Cette obligation est énoncée à l'article 72.2 du règlement de la Chambre des représentants ⁽⁴⁾".

Compte tenu du caractère fondamental de cette objection de constitutionnalité, l'avant-projet n'est pas examiné plus avant.

Il s'ensuit que les deux avant-projets qui seront établis, devront être soumis à la section de législation du Conseil d'État.

⁽³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", p. 66, www.raadvst-consetat.be (11/08/2009).

⁽⁴⁾ *Note infrapaginale 91 du texte cité* : Des modalités particulières sont cependant d'application; voir à ce propos le document intitulé "Application pratique de la théorie de la scission en matière de projets mixtes" qui a été adopté par la Commission parlementaire de concertation lors de sa réunion du 13 novembre 1996 (*Doc. parl.*, Chambre, 1995, n/ 82/14 et Sénat, 1995, n/ 1-82/14).

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	L. CAMBIER,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

M. HANOTIAU

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.049/2/V
VAN 11 AUGUSTUS 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 17 juli 2009 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de strijd tegen piraterij op zee", heeft het volgende advies gegeven :

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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Deze bepaling doet evenwel niets af aan de toepassing van artikel 2, § 1, tweede lid, van dezelfde gecoördineerde wetten, dat luidt als volgt :

"Wanneer het verzoek om advies betrekking heeft op een ontwerp of voorstel van wet of op amendementen op die ontwerpen of voorstellen, onderzoekt de afdeling wetgeving ambtshalve of de voorgelegde tekst betrekking heeft op aangelegenheden bedoeld in artikel 74, artikel 77 of artikel 78 van de Grondwet".

Artikel 83 van de Grondwet bepaalt het volgende :

"Elk wetsvoorstel en elk wetsontwerp vermeldt of het een aangelegenheid regelt bedoeld in artikel 74, in artikel 77 of in artikel 78."

In casu bepaalt artikel 1 van het voorontwerp het volgende :

"Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet."

In de toelichting bij dat artikel in de memorie van toelichting staat alleen dat het "verwijst naar de grondwettelijke verdeling van de bevoegdheden".

Onder meer "de organisatie van de hoven en rechtbanken" behoort tot de aangelegenheden bepaald bij artikel 77 van de Grondwet (artikel 77, eerste lid, 9/). Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt ⁽¹⁾, moet die aangelegenheid begrepen worden in het licht van artikel 77, eerste lid, 3/, dat onder meer verwijst naar de artikelen 145 en 146 van de Grondwet, en impliciet ook naar artikel 144. Aldus moet aangenomen worden dat de in artikel 77 bedoelde verplichte bicamerale procedure van toepassing is, niet enkel op de organisatie van de hoven en rechtbanken, maar ook op de vaststelling van hun bevoegdheden.

De bepalingen betreffende de "bevoegdheden" (of "prerogatieven") van het openbaar ministerie, van de onderzoeksrechters, de onderzoeksgerechten en de feitenrechters, betreffen de rechterlijke organisatie en vallen bijgevolg onder de procedure van het volledige bicameralisme bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. In haar advies 36.741/2, gegeven op 28 juni 2004 over een voorstel van wet "houdende het Wetboek van strafprocesrecht" ⁽²⁾ stelt de afdeling Wetgeving van de Raad van State derhalve voor "de artikelen van het wetsvoorstel in te delen op basis van het volgende criterium : alle bepalingen die een bevoegdheid of een prerogatief verlenen aan het openbaar ministerie, aan een onderzoeksrechter, aan een onderzoeksgerecht of aan een vonnisgerecht, kunnen een weerslag hebben op de "rechterlijke organisatie" in de zin van artikel 77, eerste lid, 9/, van de Grondwet; bijgevolg ressorteren ze onder de procedure van het volledige bicameralisme. Daarentegen moeten de bepalingen die zich ertoe beperken te voorzien in de concrete toepassing van die bevoegdheden of prerogatieven, inzonderheid door de desbetreffende procedureregels vast te stellen, aldus beschouwd worden dat ze een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet betreffen; die bepalingen ressorteren bijgevolg onder de procedure van de optionele bicamerale procedure".

⁽¹⁾ Zie onder meer advies 37.018/2, gegeven op 18 mei 2004 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 13 maart 1973 betreffende de vergoeding voor de onwerkdadige voorlopige hechtenis, tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis en tot wijziging van sommige artikelen van het Wetboek van Strafvordering" (*Parl. St. Kamer*, nr. 51-1317/1, 22-25), en de adviezen 24.111-24.594/AV van 10 oktober 1995 en 24.512/8 van 15 oktober 1996, waarnaar daarin wordt verwezen.

⁽²⁾ *Parl. St. Senaat*, 2003-2004, nr. 3-450/1.

Aangezien niet alle bepalingen van het voorliggende voorontwerp een bevoegdheid of prerogatief in de zonet in herinnering gebrachte zin betreffen, heeft het voorontwerp bijgevolg, in tegenstelling tot wat in artikel 1 ervan staat, niet alleen betrekking op aangelegenheden als bedoeld in artikel 77, maar ook op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

In dat geval moet aanbeveling 88 van de Beginselen van de wetgevingstechniek worden gevolgd ⁽³⁾ :

"Als de beoogde wettelijke regeling betrekking heeft op aangelegenheden waarnaar zowel in artikel 77 als in artikel 78 van de Grondwet verwezen wordt (zogenaamde "gemengde" ontwerpen), maak dan twee wetsontwerpen op, het ene voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 77, het andere voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 78. Die verplichting staat in artikel 72.2 van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers ⁽⁴⁾".

Gezien de belangrijkheid van dit grondwettigheidsbezwaar, wordt het voorontwerp niet nader onderzocht.

De twee op te stellen voorontwerpen moeten derhalve aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd.

⁽³⁾ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, tab "Wetgevingstechniek", blz. 66, www.raadvst-consetat.be (11/08/2009).

⁽⁴⁾ Voetnoot 91 van de aangehaalde tekst : Er gelden evenwel bijzondere regels; zie in dit verband het stuk "Praktische toepassing van de splitsingstheorie inzake gemengde ontwerpen", dat door de Parlementaire Overlegcommissie aangenomen is tijdens haar vergadering van 13 november 1996 (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1995, nr. 82/14 en Senaat, B.Z. 1995, nr. 1-82/14).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
	L. CAMBIER,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE, staatsraad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

M. HANOTIAU