

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.043/2
DU 21 MARS 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 6 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « désignant le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions en qualité d'autorité nationale compétente pour la certification de la conformité des systèmes de collecte en ligne des déclarations de soutien exprimées en faveur d'une initiative citoyenne et pour la vérification de la validité desdites déclarations », a donné l'avis suivant :

Le projet d'arrêté tend à désigner le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions en qualité d'autorité compétente chargée, pour l'État belge, des deux missions suivantes prévues par le règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 'relatif à l'initiative citoyenne' : d'une part, délivrer le certificat requis pour qu'un système de collecte en ligne puisse être utilisé aux fins de la collecte de déclarations de soutien et, d'autre part, vérifier et certifier les déclarations de soutien.

Le projet d'arrêté est dépourvu de fondement légal.

En effet, aucune disposition de nature législative ne donne au Roi le pouvoir de désigner l'autorité compétente chargée, pour l'État belge, des deux missions citées. Or, une disposition de nature législative est nécessaire à cette fin, dès lors spécialement que l'exercice des missions en question est de nature à affecter la situation de tiers et peut, en particulier, impliquer des ingérences dans la vie privée, matière que l'article 22 de la Constitution réserve expressément au législateur.

Il paraît résulter de l'alinéa 3 du préambule que, selon l'auteur du projet, le règlement européen n° 211/2011, en vertu de son caractère directement applicable, conférerait un fondement juridique au texte à l'examen.

Cette question du caractère directement applicable d'un règlement européen est toutefois distincte de celle du fondement juridique de la compétence d'une autorité nationale. La première question porte sur la qualité d'un texte de droit international ou européen, dont la clarté, la précision et la complétude lui donne la vocation à être pouvoir être invoqué directement dans l'ordre juridique interne par ses destinataires ; en vertu de l'article 288, alinéa 2, deuxième phrase, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le règlement européen « est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre ». La deuxième question concerne la nécessité pour l'autorité nationale d'être revêtue d'une compétence, qui ne peut s'exercer que selon les règles propres à chaque système juridique et qui ne peut en conséquence trouver sa source que dans le droit interne.

Or, à cet égard, en droit belge, le Roi ne peut en principe agir qu'en vertu d'une attribution, soit sur la base de l'article 105 de la Constitution ¹, soit sur celle de Son pouvoir général d'exécution qui Lui est conféré par l'article 108 de la Constitution ².

Les lois du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques' et du 19 juillet 1991 'relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant

¹ Article 105 de la Constitution : « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que Lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

² Article 108 de la Constitution : « Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

un Registre national des personnes physiques', dont il est fait état sous la forme de considérants aux alinéas 4 et 5 du préambule, ne procurent pas davantage de fondement légal au projet.

Il convient aussi d'observer qu'il ne suffit pas, pour appliquer le règlement n° 211/2011, de désigner l'autorité compétente chargée, pour l'État belge, des deux missions indiquées. Des règles – autres que celles déjà fixées par l'Union européenne dans ce règlement et dans les mesures prises pour son exécution – doivent aussi être adoptées en vue d'organiser l'exercice desdites missions. Ainsi, dès lors qu'il apparaît que l'autorité fédérale entend, pour la vérification des systèmes de collecte en ligne, recourir à l'avis d'organismes agréés à cette fin³, il incombe au législateur de prévoir une disposition en ce sens. Ou encore, des dispositions internes doivent être prises pour déterminer quels sont les « contrôles appropriés », visés par l'article 8, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du règlement n° 211/2011, sur la base desquels l'autorité compétente désignée pour l'État belge vérifie les déclarations de soutien. C'est au législateur qu'il appartient de fixer de telles règles ou, à tout le moins, d'adopter les règles essentielles en ces matières et, pour le surplus, de donner au Roi les habilitations nécessaires.

³ Voir la note du 1^{er} février 2012 adressée à l'Inspecteur des Finances, qui a été versée au dossier communiqué au Conseil d'État, ainsi que l'appel aux candidatures en vue de l'obtention d'un agrément en tant qu'organisme d'avis pour la vérification de la conformité des systèmes de collecte en ligne utilisés pour la collecte des déclarations de soutien à une initiative citoyenne lorsque les données collectées sont conservées en Belgique, aux spécifications techniques fixées par la Commission européenne en exécution du Règlement européen (EU) n° 211/2011 du 16 février 2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne, publié au Moniteur belge du 1^{er} mars 2012.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
Monsieur	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.043/2
VAN 21 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 6 maart 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot aanwijzing van de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren in de hoedanigheid van bevoegde nationale autoriteit voor de certificering van de overeenstemming van de systemen voor het online verzamelen van steunbetuigingen voor een burgerinitiatief en voor de geldigheidscontrole van voornoemde steunbetuigingen”, heeft het volgende advies gegeven:

Het ontwerp van besluit strekt ertoe de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken aan te wijzen als bevoegde instantie die voor de Belgische Staat belast is met de volgende twee opdrachten vervat in verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 ‘over het burgerinitiatief’: enerzijds het afgeven van het certificaat dat vereist is opdat de steunbetuigingen kunnen worden verzameld met behulp van een onlinesysteem en anderzijds de verificatie en certificering van de steunbetuigingen.

Het ontwerp van besluit mist rechtsgrond.

Geen enkele bepaling van wetgevende aard verleent de Koning immers de bevoegdheid de bevoegde instantie aan te wijzen die voor de Belgische staat belast is met de twee vermelde opdrachten. Een bepaling van wetgevende aard is hiervoor nochtans noodzakelijk, in het bijzonder daar de vervulling van de betrokken opdrachten een weerslag kan hebben op de situatie van derden en meer bepaald een inmenging in het privéleven kan inhouden, welke aangelegenheid door artikel 22 van de Grondwet uitdrukkelijk aan de wetgever wordt voorbehouden.

Uit het derde lid van de aanhef kan worden opgemaakt dat de Europese verordening nr. 211/2011 volgens de steller van het ontwerp een rechtsgrond verleent aan de voorliggende tekst doordat ze rechtstreeks toepasselijk is.

De kwestie van de rechtstreekse toepasselijkheid van een Europese verordening staat echter los van de kwestie betreffende de rechtsgrond van de bevoegdheid van een nationale instantie. De eerste aangelegenheid betreft de kwaliteit van een tekst van internationaal of Europees recht die dermate duidelijk, nauwkeurig en volledig is dat de adressaten ervan zich in de nationale rechtsorde rechtstreeks op die tekst kunnen beroepen; krachtens artikel 288, tweede alinea, tweede zin, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is een Europese verordening “verbindend in al haar onderdelen en (...) rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat”. De tweede aangelegenheid betreft het feit dat de nationale instantie moet beschikken over een bevoegdheid die alleen volgens de regels eigen aan elk rechtsbestel kan worden uitgeoefend en die derhalve haar oorsprong alleen in het intern recht kan vinden.

In dat verband kan de Koning naar Belgisch recht in principe echter alleen optreden krachtens een opdracht van bevoegdheid, hetzij op basis van artikel 105 van de

Grondwet¹, hetzij op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die Hem door artikel 108 van de Grondwet² wordt verleend.

De wet van 8 augustus 1983 ‘tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’ en de wet van 19 juli 1991 ‘betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen’, die als overweging zijn vermeld in het vierde en het vijfde lid van de aanhef, leveren evenmin een rechtsgrond op voor het ontwerp.

Tevens dient te worden opgemerkt dat het voor de toepassing van verordening nr. 211/2011 niet volstaat dat een bevoegde instantie wordt aangewezen die voor de Belgische Staat belast is met de twee vermelde opdrachten. Om de uitoefening van deze opdrachten te regelen, moeten naast de regels die de Europese Unie reeds heeft vastgesteld in deze verordening en in de maatregelen genomen met het oog op de uitvoering van de verordening nog andere regels worden aangenomen. Daar de federale overheid voor de verificatie van de systemen voor online verzameling blijkbaar het advies wenst in te winnen van hiertoe erkende organen³, behoort de wetgever dus te voorzien in een bepaling in die zin. Ook moeten bepalingen van intern recht worden uitgevaardigd om de “representatieve steekproeven” te bepalen waarvan sprake is in artikel 8, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 211/2011, aan de hand waarvan de bevoegde instantie die voor de Belgische Staat is aangewezen de steunbetuigingen verifieert. De wetgever dient dergelijke regels vast te stellen of op zijn minst de wezenlijke regels dienaangaande aan te nemen en voor het overige de noodzakelijke bevoegdheden te verlenen aan de Koning.

¹ Artikel 105 van de Grondwet: “De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen”.

² Artikel 108 van de Grondwet: “De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen”.

³ Zie de nota van 1 februari 2012, toegezonden aan de inspecteur van Financiën, die is toegevoegd aan het dossier dat aan de Raad van State is bezorgd, alsook de oproep tot kandidaatstelling met het oog op het bekomen van een erkenning als adviesorgaan voor de controle van de conformiteit van de systemen voor online verzameling gebruikt voor de verzameling van de steunbetuigingen voor een burgerinitiatief indien de verzamelde gegevens in België bewaard worden, aan de technische specificaties vastgelegd door de Europese Commissie in uitvoering van de Europese verordening nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 maart 2012.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	Y. DE CORDT,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS