



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.273/4
du 27 mai 2013

advies 53.273/4
van 27 mei 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 126 de la
loi du 13 juin 2005 relative aux
communications électroniques'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 126 van de wet van
13 juni 2005 betreffende de
elektronische communicatie'

Le 26 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mai 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mai 2013.

*

Op 26 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 mei 2013.

*

1. L'arrêté en projet se donne pour fondement juridique la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques', et plus spécialement, au sein de cette loi, « l'article 126 tel que modifié par la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité et par la loi du [...] ».

Sur ce point, il y a lieu de relever qu'avec l'arrêté en projet, le demandeur d'avis a soumis à la section de législation un avant-projet de loi 'portant modification des articles 2, 126 et 145 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'article 90*decies* du code d'instruction criminelle', avant-projet qui fait l'objet de l'avis 53.272/4 donné ce jour.

Cet avant-projet de loi a notamment pour objet de remplacer intégralement l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 par une disposition toute autre que la disposition en vigueur.

Il ressort du dossier communiqué au Conseil d'État que c'est à cette disposition nouvelle, en projet, que l'arrêté en projet entend procurer exécution.

Par conséquent, le projet d'arrêté royal à l'examen a pour préalable indispensable l'adoption, par le législateur, de l'article 126 nouveau, adoption, qui, à ce stade, n'est, par hypothèse, pas acquise.

La demande d'avis portant sur l'arrêté en projet est, par conséquent, prématurée.

2. Certes, la demande d'avis commune portant sur l'avant-projet de loi et l'arrêté en projet mentionne :

« De termijn [van dertig dagen] van advies voor het ontwerp van koninklijk besluit dient uiteraard pas te starten na de goedkeuring van het ontwerp in het Parlement ».

Cette façon de procéder ne peut être admise.

Tout d'abord, elle méconnaît fondamentalement les principes constitutionnels relatifs notamment à l'adoption des lois par l'autorité fédérale.

Ainsi :

- d'une part, ce procédé repose sur le postulat que le Parlement adoptera nécessairement, tel quel, l'article 126 en projet de la loi du 13 juin 2005 'relative aux communications électroniques' ; un tel postulat ne peut être admis dès lors qu'il revient à dénier tout pouvoir au Parlement, notamment le droit d'amendement et le droit des parlementaires d'adopter ou de rejeter le projet ;

- d'autre part, cette façon de faire repose sur un autre postulat qui ne peut être admis lui non plus, étant que le texte en projet de l'article 126, tel qu'examiné dans l'avis 53.272/4, n'appellera aucune observation de la section de législation impliquant une modification de cette disposition qui pourrait rejaillir sur l'arrêté en projet.

Par ailleurs, l'article 84 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, règle très précisément l'ordre d'examen des demandes d'avis et la computation des délais, notamment pour les demandes d'avis dans un délai de trente jours.

En effet, il résulte de cette disposition que si le demandeur d'avis peut, le cas échéant, octroyer un délai supplémentaire à la section de législation pour donner son avis, ce, en vertu du paragraphe 4 de l'article 84 - ce qui suppose que le demandeur détermine le nombre de jours supplémentaires qu'il octroie au Conseil d'État - il ne lui appartient pas, par contre, de déterminer le point de départ de ce délai, celui-ci court à compter de l'inscription du dossier au rôle.

Le procédé qui figure à la demande d'avis ici concernée méconnaît donc également l'article 84.

3. En conclusion, il appartient à la section de législation de se prononcer sur la demande d'avis dans un délai de trente jours ayant pris cours le 26 avril 2013 et expirant le 27 mai 2013.

Dans ce délai, la demande d'avis est prématurée.

*

1. Het ontworpen besluit vermeldt als rechtsgrond de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’, en meer in het bijzonder, binnen die wet, “artikel 126, zoals gewijzigd bij de wet van 4 februari 2010 betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en door de wet van [...]”.

Wat dat betreft dient erop gewezen te worden dat de adviesaanvrager samen met het ontworpen besluit een voorontwerp van wet ‘houdende wijziging van de artikelen 2, 126 en 145 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 90*decies* van het Wetboek van Strafvordering” heeft voorgelegd aan de afdeling Wetgeving, waarover heden advies 53.272/4 is uitgebracht.

Dat voorontwerp van wet strekt er onder meer toe artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 volledig te vervangen door een volstrekt andere bepaling dan die welke thans geldt.

Uit het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden, blijkt dat het ontworpen besluit uitvoering beoogt te verlenen aan die nieuwe bepaling, die zich in ontwerpfasen bevindt.

Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit onderstelt dus dat het nieuwe artikel 126 door de wetgever wordt aangenomen, wat in dit stadium hoe dan ook niet zeker is.

Voor zover de adviesaanvraag betrekking heeft op het ontworpen besluit, is ze bijgevolg voorbarig.

2. De adviesaanvraag die zowel betrekking heeft op het voorontwerp van wet als op het ontwerpbesluit vermeldt weliswaar:

“De termijn [van dertig dagen] van advies voor het ontwerp van koninklijk besluit dient uiteraard pas te starten na de goedkeuring van het ontwerp in het Parlement”.

Die werkwijze kan niet worden gedoogd.

In de eerste plaats houdt ze een fundamentele schending in van de grondwettelijke beginselen betreffende onder meer het aannemen van wetten door de federale overheid.

Zo bijvoorbeeld:

- steunt deze werkwijze enerzijds op het postulaat dat het parlement het ontworpen artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 ‘betreffende de elektronische communicatie’ ongewijzigd aanneemt; zulk een uitgangspunt is onaanvaardbaar aangezien daarmee het parlement iedere macht wordt onzegd, onder meer het amenderingsrecht en het recht van de parlementsleden om het ontwerp aan te nemen of te verworpen;

- anderzijds steunt die werkwijze op nog een ander postulaat, dat evenmin aanvaardbaar is, namelijk dat de ontworpen tekst van artikel 126 zoals onderzocht in advies 53.272/4 tot geen enkele opmerking vanwege de afdeling Wetgeving aanleiding geeft die zou nopen tot een wijziging van die bepaling met eventueel gevolgen voor het ontwerpbesluit.

Bovendien wordt de volgorde van het onderzoek van de adviesaanvragen en de berekening van de termijnen, inzonderheid voor de verzoeken om een advies binnen dertig dagen, zeer duidelijk geregeld in artikel 84 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Uit die bepaling blijkt immers dat de adviesaanvrager in voorkomend geval weliswaar extra tijd kan toekennen aan de afdeling Wetgeving om haar advies te geven, en dit krachtens artikel 84, § 4 – wat onderstelt dat de aanvrager bepaalt hoeveel extra dagen hij toekent aan de Raad van State – maar hij daarentegen niet het tijdstip waarop die termijn ingaat kan bepalen; die termijn gaat in zodra een dossier ingeschreven is op de rol.

De werkwijze vermeld in de adviesaanvraag betreffende het voorliggende ontwerp is dus tevens in strijd met artikel 84.

3. Het besluit is dan ook dat de afdeling Wetgeving zich over de adviesaanvraag moet uitspreken binnen een termijn van dertig dagen die ingegaan is op 26 april 2013 en verstrijkt op 27 mei 2013.

Binnen die termijn is de adviesaanvraag voorbarig.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY