RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.296/3
van 4 mei 2020

over

een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Wetboek van Economisch Recht wat de soldenperioden in 2020 en 2021 betreft ingevolge de crisis van het coronavirus COVID-19’ (*Parl.St.* Kamer 2019-2020, nr. 55-1183/001)

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.296/3
du 4 mai 2020

sur

une proposition de loi ‘modifiant le Code de droit économique en ce qui concerne les périodes de soldes 2020 et 2021 en raison de la crise du coronavirus COVID-19’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1183/001)

‡LW-AIFUNDFFI-GHCJGVT‡

Op 24 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Wetboek van Economisch Recht wat de soldenperioden in 2020 en 2021 betreft ingevolge de crisis van het coronavirus COVID-19' (*Parl.St.* Kamer 2019-2020, nr. 55-1183/001).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 28 april 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 mei 2020.

*

Le 24 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi 'modifiant le Code de droit économique en ce qui concerne les périodes de soldes 2020 et 2021 en raison de la crise du coronavirus COVID-19' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1183/001).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 28 avril 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mai 2020.

*

‡LW-AIFUNDFFI-GHCJGVT‡

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een "bijzondere" motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

Artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State bepaalt dat de bijzondere redenen voor de spoedeisendheid "in de aanvraag" moeten worden uiteengezet. Het gaat derhalve om een formelemotiveringsverplichting, zodat de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag enkel rekening mag houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen.

2. In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

> "- het wetsvoorstel (1172) regelt een materie die had kunnen opgenomen worden in een bijzondere machtenbesluit, welke normaliter zou zijn onderworpen aan een verplicht advies van de Raad van State;
>
> - het wetsvoorstel (1183) is samengevoegd aan het wetsvoorstel 1172, dat urgent is verklaard tijdens de plenaire vergadering van 23 april 2020, en het is zelf ook urgent verklaard tijdens diezelfde vergadering;
>
> - deze wetsvoorstellen (1172 en 1183) moeten mogelijk maken dat de regering waar nodig urgente maatregelen kan treffen in het kader van de coronavirus-pandemie".

2.1. De wetten van 27 maart 2020 machtigen de Koning om bij besluiten vastgesteld na overleg in de Ministerraad maatregelen te nemen "[t]eneinde het België mogelijk te maken te reageren op de coronavirus COVID-19 epidemie of pandemie en de gevolgen ervan op te vangen".[1] In afwijking van de wetten op de Raad van State, worden de adviezen over de (ontwerpen van) besluiten bedoeld in artikel 3, § 1, van de bijzonderemachtenwet I en in

[1] Zie de wet van 27 maart 2020 'die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)' (hierna: bijzonderewachtenwet I) en de wet van 27 maart 2020 'die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)' (hierna: bijzonderemachtenwet II).

‡LW-AIFUNDFFI-GHCJGVT‡

artikel 5, § 1, 2° tot 8°, van de bijzonderemachtenwet II die om advies worden voorgelegd, verleend binnen een termijn van vijf werkdagen.[2]

Het gegeven dat een wetsvoorstel uitgaande van een of meer parlementsleden ook het voorwerp had kunnen uitmaken van een dergelijk bijzonderemachtenbesluit uitgaande van de regering, heeft niet tot gevolg dat de vrijstelling van het vereiste om de spoedeisendheid te motiveren die geldt voor dergelijke ontwerpen, ook betrokken kan worden op een dergelijk wetsvoorstel dat aan het advies van de afdeling Wetgeving wordt voorgelegd. Het inroepen van de spoedeisendheid dient dus te worden gemotiveerd en van die motivering hangt de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag af.

2.2. Dat een wetsvoorstel door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers urgent is verklaard, betekent niet dat het daardoor ook automatisch spoedeisend is in de zin van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State. Dat hangt immers af van de motieven die voor die spoedeisendheid worden aangevoerd in de adviesaanvraag.

2.3. Het derde element dat door de Voorzitter van de Kamer wordt ingeroepen in zijn brief van 23 april 2020, namelijk dat de wetsvoorstellen het de regering mogelijk moeten maken om, waar nodig, urgente maatregelen te treffen in het kader van de heersende pandemie, volstaat in dit geval evenmin om de spoedeisendheid te verantwoorden. Het wetsvoorstel zelf bevat immers maatregelen waarvan de spoedeisendheid inhoudelijk en op afdoende wijze moet worden gemotiveerd – wat nu niet het geval is –, nog afgezien van de vaststelling dat in de voorgestelde bepalingen geen delegaties aan de uitvoerende macht voorkomen om dergelijke maatregelen te nemen.

2.4. De in de adviesaanvraag gegeven motivering volstaat dus niet om de spoedbehandeling te rechtvaardigen.

3. Om het wetgevend werk in de huidige uitzonderlijke omstandigheden niet te hinderen heeft de afdeling Wetgeving bij hoge uitzondering toch kennis genomen van de inhoud van het wetsvoorstel en van de toelichting erbij en kunnen vaststellen dat het uitstellen van de periode voor de zomersolden (het voorgestelde artikel VI.25, § 4, van het Wetboek economisch recht) evident een urgente maatregel betreft die bedoeld is om te vermijden dat de problemen waarin de handelszaken zich bevinden door de verplichte sluiting sinds 18 maart 2020 van alle niet-essentiële winkels en handelszaken om de coronacrisis in te dijken, nog groter kunnen worden.[3]

Dat geldt echter niet voor het bepalen van de periode voor de wintersolden in 2021. Het aannemen van die bepaling kan niet als dermate dringend worden beschouwd dat het de raadpleging rechtvaardigt van de afdeling Wetgeving binnen de termijn van vijf werkdagen zoals bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State. De afdeling

[2] Artikel 4, derde lid, van de bijzonderemachtenwet I.

[3] *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1183/001, 3.

‡LW-AIFUNDFFI-GHCJGVT‡

Wetgeving beperkt haar onderzoek dan ook tot het voorgestelde artikel VI.25, § 4, van het Wetboek economisch recht.

Aan de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt gevraagd om in het vervolg de spoedeisendheid van dergelijke adviesaanvragen daadwerkelijk inhoudelijk en op afdoende wijze te verantwoorden, teneinde te vermijden dat het bepaalde in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State verwordt tot een holle frase.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. De keuze om de zomersolden met anderhalve maand uit te stellen, is een beoordeling die aan de wetgever toekomt.

Bij het voorgestelde artikel VI.25, § 4, van het Wetboek economisch recht zijn geen andere opmerkingen te maken.

*

‡LW-AIFUNDFFI-GHCJGVT‡

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

L'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État dispose que l'urgence doit être spécialement motivée « dans la demande ». Il s'agit dès lors d'une obligation de motivation formelle, de sorte que la section de législation, pour apprécier la recevabilité d'une demande d'avis, peut uniquement tenir compte de la motivation contenue dans cette demande.

2. En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

> « - la proposition de loi (1172) règle une matière qui aurait pu figurer dans un arrêté depouvoirs spéciaux, pour lequel un avis obligatoire du Conseil d'Etat aurait été requis ;
>
> - la proposition de loi (1183) est jointe à la proposition de loi 1172 qui a été déclaréeurgente en séance plénière du 23 avril 2020, et elle a été elle-même égalementdéclarée urgente lors de la même séance;
>
> - les proposition de loi (1172 et 1183) doivent permettre au gouvernement de prendrerapidement les mesures qui s'imposent dans le cadre de la pandémie du coronavirus. ».

2.1. Les lois du 27 mars 2020 habilitent le Roi à prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des mesures « [a]fin de permettre à la Belgique de réagir à l'épidémie ou la pandémie du coronavirus COVID-19 et d'en gérer les conséquences » [1]. Par dérogation aux lois sur le Conseil d'État, les avis sur les (projets d') arrêtés visés à l'article 3, § 1er, de la loi de pouvoirs spéciaux I et à l'article 5, § 1er, 2° à 8°, de la loi de pouvoirs spéciaux II soumis pour avis, sont rendus dans un délai de cinq jours ouvrables [2].

La circonstance qu'une proposition de loi émanant d'un ou de plusieurs membres du Parlement aurait également pu faire l'objet d'un tel arrêté de pouvoirs spéciaux émanant du gouvernement, n'implique pas que la dispense de l'obligation de motiver l'urgence, qui

[1] Voir la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID19 (I)' (ci-après : la loi de pouvoirs spéciaux I) et la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' (ci-après : la loi de pouvoirs spéciaux II).

[2] Article 4, alinéa 3, de la loi de pouvoirs spéciaux I.

‡LW-AIFUNDFFI-GHCJGVT‡

s'applique à pareils arrêtés, puisse également s'appliquer à une telle proposition de loi soumise à l'avis de la section de législation. Il y a donc lieu d'indiquer les motifs pour lesquels l'urgence est demandée, la recevabilité de la demande d'avis dépendant de cette motivation.

2.2. Le fait qu'une proposition de loi a été déclarée urgente en séance plénière de la Chambre des représentants ne signifie pas pour autant qu'elle est de ce fait automatiquement urgente aussi au sens de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État. Cela dépend en effet des motifs indiqués dans la demande d'avis pour justifier cette urgence.

2.3. Le troisième élément invoqué par le Président de la Chambre dans son courrier du 23 avril 2020, à savoir que les propositions de loi doivent permettre au gouvernement, le cas échéant, de prendre des mesures urgentes dans le cadre de la pandémie actuelle, ne suffit pas non plus, dans le cas présent, pour justifier l'urgence. La proposition de loi elle-même contient en effet des mesures dont l'urgence doit être motivée de manière suffisante et sur le fond – ce qui n'est pas le cas pour l'instant –, indépendamment du fait que les dispositions proposées ne contiennent pas de délégations permettant au pouvoir exécutif de prendre ces mesures.

2.4. La motivation figurant dans la demande d'avis ne suffit dès lors pas pour justifier l'urgence.

3. Afin de ne pas entraver le travail législatif dans les circonstances particulières actuelles, la section de législation a néanmoins, et à titre très exceptionnel, pris connaissance du contenu de la proposition de loi ainsi que de ses développements et a pu constater que le report de la période des soldes d'été (l'article VI.25, § 4, proposé, du Code de droit économique) concerne de toute évidence une mesure urgente dont le but est d'éviter que ne s'aggravent encore davantage les problèmes auxquels sont confrontés les commerces en raison de la fermeture obligatoire depuis le 18 mars 2020 de tous les magasins et commerces non essentiels afin d'endiguer la crise du coronavirus [3].

Tel n'est cependant pas le cas de la fixation de la période des soldes d'hiver de 2021. L'adoption de cette disposition ne présente dès lors pas un caractère d'urgence justifiant la consultation de la section de législation dans le délai de cinq jours ouvrables prévu par l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La section de législation limite par conséquent son examen à l'article VI.25, § 4, proposé, du Code de droit économique.

Il est demandé à la Chambre des représentants d'accompagner à l'avenir les demandes telles que celles faisant l'objet du présent dossier d'une motivation de l'urgence portant réellement et de manière suffisante sur le contenu du texte, et ce afin d'éviter que la disposition de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' soit vidée de son sens.

*

[3] *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1183/001, p. 3.

‡LW-AIFUNDFFI-GHCJGVT‡

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

4. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. Le choix de reporter les soldes d'été d'un mois et demi revient au législateur.

L'article VI.25, § 4, proposé, du Code de droit économique n'appelle aucune autre observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-AIFUNDFFI-GHCJGVT‡