

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

24 FÉVRIER 1986

PROJET DE LOI

attribuant certains pouvoirs
spéciaux au Roi

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 19 février 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les amendements n°s 15, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 62, 211, 212, 213 et 215 au projet de loi « attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi », a donné le 21 février 1986 l'avis suivant :

Dans le très court délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner aux observations suivantes.

En outre, pour une très grande part, les amendements soulèvent des questions d'opportunité politique, qu'il appartient exclusivement au législateur de trancher et au sujet desquelles le Conseil d'Etat n'a pas compétence pour donner un avis.

*

En ce qui concerne l'article 1^{er}, 2°.

Amendement n° 215.

Le Conseil d'Etat ne peut que renvoyer à l'avis n° L. 17.116/2, qu'il a donné le 7 février 1986 au sujet de l'amendement n° 149 (Doc. 128/16).

Amendement n° 15.

Pas d'observation.

Amendement n° 213.

L'amendement tend à compléter l'article 1^{er}, 2°, a, par les mots : « sauf lorsqu'il s'agit d'organismes d'intérêt public créés par les Régions et Communautés ou transférés à celles-ci ».

Voir :

128 (1985-1986) :

- N° 1 : Projet de loi.
- N°s 2 à 15 : Amendements.
- N° 16 : Avis du Conseil d'Etat.
- N° 17 : Rapport.
- N° 18 : Annexes du rapport.
- N°s 19 à 22 : Amendements.
- N° 23 : Avis du Conseil d'Etat.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

24 FEBRUARI 1986

WETSONTWERP

tot toekenning van bepaalde
bijzondere machten aan de Koning

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 19^e februari 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de amendementen n°s 15, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 62, 211, 212, 213 en 215 op het ontwerp van wet « tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning », heeft de 21^e februari 1986 het volgend advies gegeven :

Binnen de zeer korte termijn die hem is toegemeten, moet de Raad van State zich beperken tot de volgende opmerkingen.

Bovendien doen de amendementen in zeer ruime beleidskwesties rijzen, die alleen de wetgever vermag te beslechten en waaromtrent de Raad van State geen adviesbevoegdheid bezit.

*

Wat betreft artikel 1, 2°.

Amendement n° 215.

De Raad van State kan alleen maar verwijzen naar het advies n° L. 17.116/2 dat hij op 7 februari 1986 heeft uitgebracht met betrekking tot amendement n° 149 (Gedr. St. 128/16).

Amendement n° 15.

Zonder opmerkingen.

Amendement n° 213.

Het amendement strekt ertoe artikel 1, 2°, a, aan te vullen met de woorden : « behalve als die betrekking hebben op instellingen van openbaar nut opgericht door of overgedragen aan de Gewesten en de Gemeenschappen ».

Zie :

128 (1985-1986) :

- N° 1 : Wetsontwerp.
- N°s 2 tot 15 : Amendementen.
- N° 16 : Advies van de Raad van State.
- N° 17 : Verslag.
- N° 18 : Bijlagen van het verslag.
- N°s 19 tot 22 : Amendementen.
- N° 23 : Advies van de Raad van State.

L'article 13, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles porte :

« Les dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public sont applicables aux organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région ».

Il ressort de l'économie et des travaux préparatoires dudit article 13 que la loi spéciale a eu pour objet de soumettre les organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région, aux mêmes règles de contrôle que les organismes d'intérêt public nationaux, comme de soumettre les Communautés et les Régions aux mêmes règles de comptabilité que l'Etat (1).

Aux termes de l'article 13, § 3, de la loi spéciale, les dispositions de la loi du 16 mars 1954 sont de plein droit applicables aux organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région. Compte tenu du but visé par ledit article 13, § 3, il y a lieu de considérer que sont également applicables de plein droit aux organismes d'intérêt public qui dépendent de la Communauté ou de la Région, les dispositions modifiant la loi du 16 mars 1954 qui sont adoptées par le législateur ou par le Roi dans l'exercice des pouvoirs spéciaux.

Toutefois, le Roi — tout comme le législateur ordinaire — méconnaît la loi spéciale s'il entendait prendre des dispositions ayant trait à des objets qui ne sont pas visés par le renvoi, fait par l'article 13, § 3, de la loi spéciale, à la loi du 16 mars 1954. Il faut relever qu'aux termes des articles 8 et 9 de la loi spéciale, c'est aux conseils de communauté et de région qu'il appartient non seulement de créer mais également d'organiser des établissements et entreprises ayant une personnalité juridique propre.

L'article 1^{er}, 2^o, a, doit être interprété compte tenu de cette limite.

Amendement n° 211.

Il est exact que l'insertion à l'article 1^{er}, 2^o, b, des mots : « et dépenses d'autres natures » contribue à aggraver l'imprécision qui doit être reprochée à la disposition. C'est ce que le Conseil d'Etat a relevé dans son avis du 7 février 1986 (doc. 128/16).

Mais la question de savoir s'il y a lieu de remédier à l'imprécision de la disposition par la suppression des mots indiqués ou, au contraire, par leur remplacement par un autre texte, est une question d'opportunité politique sur laquelle il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer.

Amendement n° 62.

Pas d'observation.

Amendement n° 212.

Le Conseil d'Etat ne peut, à propos de l'article 1^{er}, 2^o, c, que rappeler l'observation qu'il a faite dans son avis du 7 février 1986 (L. 17.116/2), au sujet de la nécessité d'adapter le texte de la disposition aux intentions exprimées dans l'exposé des motifs (doc. 128/16, pages 2 et 3).

En ce qui concerne l'article 3, § 1^{er}.

Amendement n° 52.

S'il était adopté, le nouveau texte devrait constituer non pas l'alinéa 2, mais bien l'alinéa 3 de l'article 3, § 1^{er}.

Artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen luidt als volgt :

« De bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut zijn van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschap of het Gewest ».

Uit de economie en uit de parlementaire voorbereiding van genoemd artikel 13 kan worden opgemaakt dat de bijzondere wet tot doel gehad heeft de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschap of van het Gewest, te onderwerpen aan dezelfde controleregels als voor de nationale instellingen van openbaar nut gelden, evenals zij de Gemeenschappen en de Gewesten heeft willen onderwerpen aan de regels die inzake comptabiliteit van toepassing zijn voor de Staat (1).

Luidens artikel 13, § 3, van de bijzondere wet, zijn de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 van rechtswege van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschap of van het Gewest. Gelet op het door genoemd artikel 13, § 3, beoogde doel, dient aangenomen te worden dat de bepalingen tot wijziging van de wet van 16 maart 1954, die aangenomen worden door de wetgever, of door de Koning in de uitoefening van de bijzondere machten, eveneens van rechtwege toepasselijk zijn op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschap of van het Gewest.

De Koning zou echter — evenals de gewone wetgever — de bijzondere wet schenden, indien hij bepalingen zou willen uitvaardigen die betrekking hebben op aangelegenheden welke niet bedoeld worden door de verwijzing in artikel 13, § 3, van de bijzondere wet, naar de wet van 16 maart 1954. Er dient gewezen te worden dat het luidens de artikelen 8 en 9 van de bijzondere wet, de Gemeenschaps- en de Gewestraden toekomt niet alleen instellingen en ondernemingen met eigen rechtspersoonlijkheid op te richten maar ook ze te organiseren.

Artikel 1, 2^o, a, moet worden uitgelegd met inachtneming van die beperking.

Amendement n° 211.

Het is juist dat de invoeging in artikel 1, 2^o, b, van de woorden : « en andere uitgaven » de aan de bepaling toe te schrijven onnauwkeurigheid nog doet toenemen. De Raad van State heeft daarop geattendeerd in zijn advies van 7 februari 1986 (Gedr. St. 128/16).

De vraag of de onnauwkeurigheid van de bepaling moet worden verholpen door de bedoelde woorden te schrappen, dan wel door ze te vervangen door een andere tekst, houdt echter een beleidskeuze in waarover de Raad van State zich niet heeft uit te spreken.

Amendement n° 62.

Zonder opmerkingen.

Amendement n° 212.

Betreffende artikel 1, 2^o, c, kan de Raad van State alleen maar verwijzen naar de opmerking die hij gemaakt heeft in zijn advies van 7 februari 1986 (L. 17.116/2), over de noodzaak om de tekst van de bepaling in overeenstemming te brengen met de bedoelingen die te kennen gegeven zijn in de memorie van toelichting (Gedr. St. 128/16, bladzijden 2 en 3).

Wat betreft artikel 3, § 1.

Amendement n° 52.

Als dit amendement werd aangenomen, zou de nieuwe tekst niet het tweede lid maar wel het derde lid van artikel 3, § 1, moeten vormen.

(1) Voir le commentaire de l'article 32 dans l'exposé des motifs du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (Doc. Sénat, sess. extraord. 1979, n° 261/1, pages 37-39) faisant suite à l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi ordinaire des Régions et des Communautés (Doc. Sénat, sess. extraord. 1979, n° 260/1, annexe, pages 9-10). Exposé des motifs du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles (Doc. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, pages 38-39).

(1) Zie de commentaar bij artikel 32 in de memorie van toelichting van het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet (Gedr. St. Senaat, buitengewone zitting 1979, n° 261/1, bladzijden 37-39), ingevolge het advies van de Raad van State over het ontwerp van gewone Gewest- en Gemeenschapswet (Gedr. St. Senaat, buitengewone zitting 1979, n° 260/1, bijlage, bladzijden 9-10). Memorie van toelichting van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen (Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, n° 434/1, bladzijden 38-39).

En ce qui concerne l'article 3, § 3.

Amendement n° 44.

Pas d'observation.

Amendement n° 45.

L'amendement tend à donner une attribution aux groupes linguistiques de chacune des Chambres dans un cas nouveau qui n'est pas prévu par la Constitution. Il n'est donc pas conforme à l'article 32bis de celle-ci(1).

Amendement n° 48.

Il appartient aux Présidents des Chambres législatives et aux membres de celles-ci de déterminer les modes selon lesquels les membres des Chambres législatives pourront prendre connaissance du texte des arrêtés royaux de pouvoirs spéciaux qui seront communiqués aux Présidents. En tout cas, le législateur ne peut empiéter sur la compétence réservée à chacune des Chambres législatives par l'article 46 de la Constitution.

En ce qui concerne l'article 6.

Amendement n° 43.

L'amendement tend à remplacer l'article 6 par un texte rédigé comme suit :

« Les arrêtés pris en vertu des articles 1^{er} et 2 (2) ne produiront leurs effets qu'après confirmation par les Chambres législatives ».

Cet amendement est identique à un amendement proposé lors de la discussion du projet devenu la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi (doc. Chambre, sess. 1981-1982, n° 28/2, III, p. 2).

Ledit amendement était justifié de la même manière que le présent amendement :

« Cette procédure est seule de nature à rendre le projet conforme à la Constitution et à rendre notamment possible l'application de l'article 38bis de la Constitution ».

L'amendement a pour objet d'exclure le recours au procédé de l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi.

La question de savoir si les circonstances présentes justifient une attribution de pouvoirs spéciaux au Roi est une question d'opportunité politique que, sous la seule réserve des limites indiquées par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet, il appartient exclusivement au législateur de trancher (doc. 128/1, pages 12 et 14 à 15). Pour ce qui est du problème de la compatibilité des pouvoirs spéciaux avec la Constitution, le Conseil d'Etat ne peut que renvoyer aux observations générales qu'il a faites dans le même avis (doc. cité, pages 11 à 16).

Comme le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis du 13 janvier 1982 sur des amendements au projet devenu la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi (Doc. Chambre, sess. 1981-1982, n° 28/31, page 6), il est évident que la loi tendant à attribuer des pouvoirs spéciaux au Roi est elle-même soumise à l'article 38bis de la Constitution, tout comme les lois de confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux; en revanche, ces arrêtés auront le caractère d'actes du pouvoir exécutif et, à ce titre, ne tomberont pas sous l'application de l'article 38bis de la Constitution. Cette conséquence est inhérente au système même des pouvoirs spéciaux et, plus largement, à tout système d'habilitation du Roi par le législateur; au niveau du pouvoir exécutif, une garantie importante du respect des intérêts de chacune des Communautés flamande et française se trouve dans la parité numérique que l'article 86bis de la Constitution impose entre les Ministres d'expression néerlandaise et les Ministres d'expression française, le Premier Ministre éventuellement excepté.

Wat betreft artikel 3 § 3.

Amendement n° 44.

Zonder opmerkingen.

Amendement n° 45.

Het amendement strekt ertoe aan de taalgroepen van elk van de Wetgevende Kamers een bevoegdheid toe te kennen in een nieuw geval waarin de Grondwet niet voorziet. Het is dus niet in overeenstemming met artikel 32bis van de Grondwet(1).

Amendement n° 48.

Het komt de Voorzitters van de Wetgevende Kamers en de leden ervan toe te bepalen op welke wijze de leden van de Wetgevende Kamers kennis kunnen nemen van de teksten van de op grond van bijzondere machten genomen koninklijke besluiten die aan de Voorzitters worden bezorgd. Hoe het ook zij, de wetgever mag een inbreuk maken op de bevoegdheid die bij artikel 46 van de Grondwet voor ieder van de Wetgevende Kamers is weggelegd.

Wat artikel 6 betreft.

Amendement n° 43.

Het amendement strekt ertoe artikel 6 door een als volgt geredigeerde tekst te vervangen :

« De krachtens de artikelen 1 en 2 (2) genomen besluiten hebben slechts uitwerking nadat ze door de Wetgevende Kamers bekrachtigd zijn ».

Dit amendement is precies hetzelfde als een amendement dat is voorgesteld tijdens de bespreking van het ontwerp dat de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning is geworden (Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, n° 28/2, III, p. 2).

De verantwoording voor dit laatste amendement was dezelfde als voor het thans ingediende :

« Die procedure is de enig mogelijke als men het ontwerp wil doen stroken met de Grondwet en men met name de toepassing van artikel 38bis van de Grondwet mogelijk wil maken ».

Het amendement heeft tot doel het aanwenden van het procédé van toekenning van bijzondere machten aan de Koning uit te sluiten.

De vraag of de huidige omstandigheden toekenning van bijzondere machten aan de Koning wettigen is een beleidsvraag en, met als enig voorbehoud de beperkingen die de Raad van State in zijn advies over het ontwerp heeft aangegeven, komt het uitsluitend aan de wetgever toe daarover een beslissing te nemen (Gedr. St. Kamer, 128/1, pp. 12 en 14 tot 15). Wat de vraag betreft of de bijzondere machten bestaande zijn met de Grondwet, kan de Raad van State alleen maar verwijzen naar de algemene opmerkingen die hij in hetzelfde advies heeft geformuleerd (aangehaald stuk, pp. 11 tot 16).

Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies van 13 januari 1982 over amendementen op het ontwerp dat de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning is geworden (Gedr. St. Kamer, zitt. 1981-1982, n° 28/31 p. 6), is het duidelijk dat de wet die ertoe strekt bijzondere machten aan de Koning toe te kennen, evenals de wetten tot bekrachtiging van de bijzondere-machtenbesluiten zelf onderworpen zijn aan artikel 38bis van de Grondwet; die besluiten daarentegen zijn handelingen van de uitvoerende macht, die als dusdanig niet onder toepassing van artikel 38bis van de Grondwet vallen. Dit is nu eenmaal een consequentie die eigen is aan het systeem zelf van de bijzondere machten en, in een ruimer verband, aan ieder systeem waarin de wetgever bevoegdheid opdraagt aan de Koning; op het vlak van de uitvoerende macht is een belangrijke waarborg voor het ontzien van de belangen van elk van de Gemeenschappen, de Franse en de Nederlandse, hierin gelegen dat artikel 86bis van de Grondwet numerieke gelijkheid voorschrijft tussen de Nederlandstalige en de Franstalige Ministers, de Eerste Minister eventueel uitgezonderd.

(1) Voir rapport de la Commission spéciale, doc. 128/17, pages 371 et 372.

(2) C'est probablement par l'effet d'une erreur matérielle que l'article 2 est visé.

(1) Zie het verslag van de Bijzondere Commissie, Gedr. St. 128/17, bladzijden 371 en 372.

(2) De verwijziging naar artikel 2 is wellicht te wijten aan een verschrijving.

Amendement n° 46

Selon l'usage, lorsqu'une disposition d'une loi vise un article, sans autre précision, il ne peut s'agir que d'un article de cette même loi. Toutefois, en l'espèce, le doute est permis et l'on peut se demander, en raison de la justification de l'amendement, si la référence à l'article 3, § 2, n'est pas, en réalité, une référence à l'article 3, § 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Amendement n° 47

Le procédé d'abrogation proposé est susceptible de susciter des contestations. En effet, pour savoir si un arrêté est abrogé de plein droit six semaines après la date de sa publication au *Moniteur belge* ou six semaines après « la date de rentrée anticipée des Chambres », il serait nécessaire d'examiner les conséquences que cet arrêté peut avoir. Un tel procédé d'abrogation ne satisfait pas aux exigences de la sécurité juridique.

La chambre était composée de :

Messieurs : J. Ligot, président de chambre,
Ch. Huberlant, P. Fincœur, conseillers d'Etat,

Madame : R. Deroy, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. A. Vanwelkenhuyzen, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. Cl. Rousseaux, premier auditeur.

Le Greffier,

R. DEROY

Le Président,

J. LIGOT

Amendement n° 46

In de regel is het zo dat, wanneer een bepaling van een wet naar een artikel verwijst zonder nadere precisering, het alleen maar kan gaan om een artikel van diezelfde wet. In het onderhavige geval is evenwel twijfel mogelijk en kan men zich, gelet op de verantwoording van het amendement, afvragen of de verwijzing naar artikel 3, § 2, in feite niet een verwijzing is naar artikel 3, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Amendement n° 47

Het voorgestelde opheffingsprocédé kan aanleiding geven tot betwistingen. Om te weten of een besluit van rechtswege opgeheven is zes weken na de datum van zijn bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* of zes weken na « de datum van de vervroegde bijeenroeping van de Kamers », zou moeten worden nagegaan welke gevolgen dat besluit kan hebben. Een zodanig opheffingsprocédé voldoet niet aan de eisen inzake rechtszekerheid.

De kamer was samengesteld uit :

De Heren : J. Ligot, kamervoorzitter,
Ch. Huberlant, P. Fincœur, staatsraden,

Mevrouw : R. Deroy, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. Cl. Rousseaux, eerste auditeur.

De Griffier,

R. DEROY

De Voorzitter,

J. LIGOT