KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 16e mei 1983 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning", heeft de 18e mei 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 16 mai 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi", a donné le 18 mai 1983 l'avis suivant :

Met een brief van 13 mei 1983 heeft de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Raad van State om advies verzocht over het onderwerp dat in de bij de brief gevoegde nota wordt uiteengezet.

Het betreft een nota die uitgaat van een aantal leden van de Bijzondere Commissie van de Kamer die belast is met het onderzoek van het op 2 mei 1983 ingediende wetsontwerp dat ertoe strekt bepaalde bijzondere machten aan de Koning toe te kennen (1). Deze nota beoogt een bijkomend advies te verkrijgen van de Raad van State, die zich op 25 april 1983 over het voorontwerp van wet heeft uitgesproken (2).

In de nota wordt erop gewezen dat de "bijzondere machten nu worden gevraagd zeer kort na afloop van de periode welke in de wet van 2 februari 1982 voor de uitoefening van bijzondere machten al vrij ruim was toegemeten, en tijdens de periode gedurende welke artikel 35 van de financiewet zijn volle uitwerking heeft" (3). "Meer bepaald stelt zich de vraag", aldus de stellers van de nota, "of het afschuiven voor een langere periode naar de Regering toe van bevoegdheden welke krachtens de Grondwet aan de wetgever toekomen, geen geweld doet aan de in artikel 26 van de Grondwet uitgedrukte regel, naar luid waarvan de wetgevende functie, althans op het nationale vlak, door

.../...

---

(1) Gedr. St. Kamer, zitting 1982-1983, nr 643/1.

(2) Aangehaald gedr. st., blz. 13-23.

(3) Artikel 35 van de wet van 11 april 1983 (Belgisch Staatsblad van 16 april 1983).

de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat gezamenlijk hoort te worden uitgeoefend". Zij voegen er nog de volgende beschouwing aan toe :"Ter verantwoording van het verlenen van bijzondere machten wordt verwezen naar het uiterst dringend karakter van te nemen maatregelen. De dringendheid van een maatregel is onwederroepelijk verbonden aan de korte periode waarover men voor het nemen van de nodige maatregelen beschikt. In het geval van het huidig ontwerp worden aan de Regering bijzondere machten toegekend voor een periode gaande van grosso modo februari 1982, tot, al naargelang het geval, 31 december 1983 of 31 maart 1984. Is die periode niet te lang om verbonden te kunnen worden met het begrip hoogdringendheid ? ". De nota besluit met de volgende vraag : "Weegt, in die omstandigheden, de mogelijkheid welke in artikel 78 van de Grondwet verscholen zou zijn, op tegen de regel van het Grondwetsartikel 26, naar luid waarvan de uitoefening van de wetgevende functie de zaak is van de wetgevende macht, te weten de Koning samen met het Parlement ? ".

I. Zoals de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers erop wijst in de brief waarmee hij zich tot de Raad van State wendt, geldt het verzoek "een beginselkwestie en niet een tekst".

Luidens artikel 2, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient de afdeling wetgeving van beredeneerd advies "over de tekst van alle ontwerpen ... van wet" die bij haar door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn aanhangig gemaakt.

De Raad van State zou de grenzen van de hem door de wetgever verleende bevoegdheid overschrijden indien hij zou aanvaarden kennis te nemen van adviesaanvragen die niet rechtstreeks in verband zouden staan met een wetsontwerp. Alhoewel het

voorliggende verzoek om advies geformuleerd is in de vorm van een aantal vragen, kunnen en moeten die vragen toch worden geacht rechtstreeks verband te houden met het op 2 mei 1983 ingediende ontwerp van wet tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning. Zij betreffen het ontwerp in zijn geheel vermits zij het probleem aan de orde brengen of nog bijzondere machten kunnen worden toegekend voor een nieuwe periode en, in ieder geval, voor een periode met de in het ontwerp aangegeven duur; zij hebben inzonderheid betrekking op artikel 3, dat bepaalt tot welke data de in het vooruitzicht gestelde bijzondere machten onderscheidenlijk zouden worden verleend.

II. Gelet op de dringende spoed, kan de Raad van State alleen maar de hiernavolgende beknopte opmerkingen maken.

III. In zijn advies van 25 april 1983 heeft de Raad van State opgemerkt : "Wetten die de Koning bijzondere machten verlenen worden in de overgrote meerderheid van de jurisprudentiële uitspraken en studies uit de rechtsleer geacht een grondslag te vinden in artikel 78 van de Grondwet".

Toch ligt het voor de hand dat de bijzondere-machtenwetten een systeem invoeren dat grondig verschilt van datgene wat de Grondwet in haar artikel 26 heeft ingesteld. Zij machtigen de Koning immers tot het vaststellen van verordeningen die zich niet bepalen tot het uitvoeren van de wet overeenkomstig artikel 67, noch tot het aannemen, overeenkomstig artikel 78, van bepalingen binnen het kader dat, op min of meer strakke wijze, door een bepaalde wet is aangegeven. De bijzondere-machtenwetten impliceren een verruiming van de door artikel 78 van de Grondwet aan de Koning opgedragen verordenende bevoegdheid, want zij staan Hem toe de essentiële regels vast te stellen in verband met bepaalde onderwerpen of bepaalde aangelegenheden. Bovendien is het zo dat de Koning, terwijl Hij volgens artikel 67 van de Grondwet de wetten niet mag schorsen, in de uitoefening van de bijzondere machten "de wettelijke bepalingen" kan "opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen" (artikel 3, § 2, van het ontwerp).

Toekenning van bijzondere machten, wil ze nog in overeenstemming zijn met de Grondwet, is dan ook gebonden aan een aantal restrictieve voorwaarden. Eén daarvan is dat ze slechts voor een beperkte periode mag gelden. Daarop heeft de Raad van State reeds gewezen in zijn advies van 25 april 1983 : hij heeft toen gezegd dat bepalingen die bijzondere machten toekennen "voor een beperkte periode beogen te voorzien in een uitzonderlijke wijze van uitoefening der machten die verschilt van de door de Grondwet geregelde en die alleen door crisisomstandigheden aannemelijk kan worden gemaakt" (1).

IV. De vraag of er "crisisomstandigheden" aanwezig zijn die toekenning van bijzondere machten aan de Koning wettigen - en, zo ja, voor welke tijdspanne - heeft hoofdzakelijk te maken met de beoordeling van feitelijke gegevens vanuit een politiek oogpunt. Het komt er immers op aan te bepalen van welke aard de vast te stellen bepalingen zijn en uit te maken of die bepalingen al dan niet op afdoende wijze kunnen worden aangenomen met uitoefening van de machten zoals geregeld door de Grondwet.

Beantwoording van die vragen is zaak van de Wetgevende Kamers.

Toch moet enig voorbehoud worden gemaakt. De beoordelingsmacht van de Wetgevende Kamers is niet onbegrensd. Mochten de Kamers een oordeel bedoelen te geven dat de feitelijke omstandigheden kennelijk zou vertekenen of dat duidelijk buiten verhouding tot die omstandigheden zou staan, dan zou de Raad van State, mocht hem om advies zijn gevraagd, een grondwettigheidsbezwaar kunnen en ook moeten opwerpen. Buiten die ene veronderstelling echter kan de Raad van State, zonder inbreuk te maken op de prerogatieven van de Wetgevende Kamers en zonder de grenzen van zijn bevoegdheid

.../...

---

(1) Het reeds aangehaalde stuk, blz. 13, met verwijzing ook naar het advies over het ontwerp van wet dat de wet van 2 februari 1982 is geworden, Gedr. St., Kamer, zitting 1981-1982, nr 28/1, blz. 8.

te overschrijden, geen eigen beoordeling van de feitelijke omstandigheden brengen.

V. De duur van de periode waarin bepalingen zullen kunnen worden vastgesteld met gebruikmaking van bijzondere machten is voor het beoordelen van de vraag of de toekenning van die machten aanvaardbaar is ten aanzien van de grondwettelijke voorschriften een fundamenteel gegeven.

Een wet die zulke machten zou toekennen voor een zeer lange periode - bijvoorbeeld voor een hele legislatuur - zou vanwege de Wetgevende Kamers ongetwijfeld een te verregaande afstand van machten opleveren dan dat zulks nog verenigbaar met de grondwettelijke voorschriften zou kunnen worden geacht.

Dat de Regering vrij kort na het verstrijken van de haar door een vorige wet verleende bijzondere machten de Wetgevende Kamers andermaal om bijzondere machten vraagt voor een deel omtrent dezelfde aangelegenheden, doet allicht een moeilijkheid rijzen. Er is in dit geval echter een wezenlijk verschil ten aanzien van het eerste, hierboven besproken geval : door aan de Wetgevende Kamers een nieuw ontwerp van wet voor te leggen, stelt de Regering hen in staat de op dat tijdstip bestaande feitelijke omstandigheden in aanmerking te nemen en zich uit te spreken over de maatregelen die wegens die omstandigheden zijn vereist. De Wetgevende Kamers krijgen daardoor de gelegenheid om de bij hen berustende beoordelingsmacht met kennis van zaken uit te oefenen. Aan hen staat het, uit te maken of de feitelijke omstandigheden al dan niet wettigen dat bijzondere machten voor een beperkte periode worden verlengd of voor een evenzo beperkte periode opnieuw worden verleend.

VI. In bijkomende orde kan worden opgemerkt dat behalve in het, zich hier niet voordoende geval dat de zitting van de Wetgevende Kamers gesloten zou zijn, een wet die bij-

zondere machten verleent de Kamers niet verhindert een nieuwe, de machtigingswet opheffende wet aan te nemen. Voorts staat de bijzondere-machtenwet geenszins in de weg dat de Wetgevende Kamers wetten aannemen die materies regelen waarvoor de bijzondere machten zijn bedoeld. Tenslotte is met de uitoefening van die machten ook de politieke verantwoordelijkheid van de ministers ten aanzien van de Wetgevende Kamers gemoeid.

De verschillende, zoëven aangehaalde waarborgen zijn allicht niet zo uitgebreid als die welke geboden worden door een normale uitoefening van de wetgevende macht op de door de Grondwet in haar artikel 26 geregelde wijze. Het is echter, onder het hiervoren gemaakte voorbehoud, zaak van de Wetgevende Kamers uit te maken of er "crisisomstandigheden" aanwezig zijn die al dan niet een toekenning van bijzondere machten voor een beperkte periode wettigen, en tevens te bepalen voor welke duur die machten kunnen worden verleend.

Par une lettre du 13 mai 1983, le Président de la Chambre des Représentants a demandé l' avis du Conseil d'Etat sur l'objet exposé dans la note jointe à la lettre.

Il s'agit d'une note émanant de membres de la Commission spéciale de la Chambre chargée d'examiner le projet de loi déposé le 2 mai 1983 et tendant à attribuer certains pouvoirs spéciaux au Roi (1). Cette note vise à obtenir une consultation complémentaire du Conseil d'Etat, qui s'est prononcé le 25 avril 1983 sur l'avant-projet de loi (2).

La note relève que les "nouveaux pouvoirs spéciaux sont demandés alors que la période déjà assez longue pour laquelle des pouvoirs spéciaux avaient été attribués par la loi du 2 février 1982 vient à peine de s'achever et que l'article 35 de la loi de finances produit toujours ses pleins effets" (3). "Il convient de se demander",écrivent les auteurs de la note,"si l'attribution au Gouvernement pour une période prolongée, des compétences que la Constitution réserve normalement au législateur,ne constitue pas

.../...

---

(1) Doc. parl. Ch. sess. 1982-1983, n° 643/1.

(2) Doc. cité, pages 13-23.

(3) Article 35 de la loi du 11 avril 1983 (Moniteur belge du 16 avril 1983).

une infraction à l'article 26 de la Constitution, qui prévoit que, du moins sur le plan national, le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat". Les auteurs de la note ajoutent cette considération : "Pour justifier sa demande de pouvoirs spéciaux, le Gouvernement invoque le caractère extrêmement urgent des mesures à prendre. L'urgence d'une mesure est obligatoirement liée à la brièveté du délai dont on dispose pour prendre les mesures qui s'imposent.- Or, dans le cas du présent projet, des pouvoirs spéciaux sont accordés au Gouvernement pour une période qui va, grosso modo, de février 1982 au 31 décembre 1983 ou au 31 mars 1984 selon le cas.- Cette période n'est-elle pas trop longue pour pouvoir se concilier avec la notion d'urgence ? ". La note conclut par cette question : "Dans ces conditions, est-il possible de faire usage de la possibilité qu'impliquerait l'article 78 de la Constitution sans porter préjudice à la règle contenue dans son article 26, aux termes duquel la fonction législative est exercée par le pouvoir législatif, c'est-à-dire collectivement par le Roi et le Parlement ?".

I. Comme le Président de la Chambre des Représentants le relève dans la lettre par laquelle il saisit le Conseil d'Etat, la demande d'avis porte "sur une question de principe et non sur un texte".

Aux termes de l'article 2, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation donne un avis motivé "sur le texte de tous projets ... de loi" dont elle est saisie par le Président de la Chambre des Représentants.

Le Conseil d'Etat sortirait des limites que le législateur a fixées à sa compétence s'il acceptait de connaître de demandes d'avis n'ayant pas directement trait à un projet de loi. Si la demande d'avis dont il s'agit ici est présentée sous forme

.../...

de questions, celles-ci peuvent et doivent être considérées comme ayant directement trait au projet de loi tendant à attribuer certains pouvoirs spéciaux au Roi,qui a été déposé le 2 mai 1983. Elles concernent l'ensemble du projet puisqu'elles soulèvent le problème de savoir si des pouvoirs spéciaux peuvent encore être attribués pour une nouvelle période et, en tout cas, pour une période ayant la durée indiquée dans le projet; elles concernent particulièrement l'article 3 qui détermine jusqu'à quelles dates les divers pouvoirs spéciaux prévus seraient respectivement accordés.

II. Son avis lui ayant été demandé d'urgence, le Conseil d'Etat doit se borner aux brèves observations qui suivent.

III. Comme le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis du 25 avril 1983, "Selon la grande majorité des décisions de jurisprudence et des études doctrinales, les lois qui attribuent au Roi des pouvoirs spéciaux trouvent un fondement dans l'article 78 de la Constitution".

Il est néanmoins évident que les lois de pouvoirs spéciaux instaurent un système profondément différent de celui qui est établi par l'article 26 de la Constitution. En effet, elles habilitent le Roi à prendre des règlements qui ne se bornent pas à l'exécution de la loi conformément à l'article 67, ni à l'adoption, conformément à l'article 78, de dispositions dans le cadre fixé, de manière plus ou moins stricte, par une loi déterminée. Les lois de pouvoirs spéciaux impliquent une extension du pouvoir réglementaire confié au Roi par l'article 78 de la Constitution puisqu'elles Lui donnent compétence à l'effet de fixer les règles essentielles relatives à certains objets ou à certaines matières. Au surplus, alors qu'aux termes de l'article 67 de la Constitution, le Roi ne peut suspendre les lois, le Roi peut, dans l'exercice des pouvoirs spéciaux, "abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales" (article 3, § 2, du projet).

.../...

C'est pourquoi, pour rester compatible avec la Constitution, une attribution de pouvoirs spéciaux est soumise à un ensemble de conditions de caractère restrictif. Parmi celles-ci, il y a celle que l'attribution des pouvoirs spéciaux ne peut être consentie que pour une période limitée. C'est ce que le Conseil d'Etat a déjà observé dans son avis du 25 avril 1983 : il y déclare que les dispositions attribuant des pouvoirs spéciaux "ont pour objet d'établir, pour une période limitée, un mode exceptionnel d'exercice des pouvoirs,qui est différent de celui qui est organisé par la Constitution et que seules des circonstances de crise sont de nature à rendre admissible" (1).

IV. La question de savoir si des "circonstances de crise" justifient le recours à une attribution au Roi de pouvoirs spéciaux -et, dans l'affirmative, celle de savoir pour quelle durée - dépendent essentiellement d'une appréciation de données de fait, émise à un point de vue politique. Il s'agit, en effet, de déterminer la nature des dispositions à prendre et de juger si ces dispositions peuvent ou non être adoptées de manière adéquate selon le mode d'exercice des pouvoirs prévu par la Constitution.

C'est aux Chambres législatives qu'il appartient de se prononcer sur les questions indiquées.

Une réserve doit toutefois être faite. Le pouvoir d'appréciation des Chambres législatives n'est pas illimité. Dans l'hypothèse où les Chambres envisageraient d'émettre une appréciation qui manifestement dénaturerait les circonstances de fait ou serait sans proportion avec celles-ci, le Conseil d'Etat, s'il était consulté, pourrait et devrait soulever une objection d'inconstitutionnalité. Mais en dehors de cette hypothèse, le Conseil d'Etat ne pourrait, sans empiéter sur les prérogatives des Chambres législatives et sans sortir des limites de sa compétence, émettre sa propre appréciation au sujet des circonstances de fait.

.../...

---

(1) Doc. cité, p. 13 et référence à l'avis donné sur le projet devenu la loi du 2 février 1982, doc.Chambre, sess. 1981-1982, n° 28/1, p. 8.

V. La durée de la période pendant laquelle des dispositions peuvent être prises par la voie de pouvoirs spéciaux constitue un élément fondamental pour émettre un jugement sur l'admissibilité de ceux-ci par rapport aux règles constitutionnelles.

Une loi qui attribuerait de tels pouvoirs pour une période de très longue durée - par exemple, pour toute une législature - constituerait certainement une renonciation trop importante des Chambres législatives à leurs pouvoirs pour qu'elle puisse être considérée comme restant compatible avec les règles constitutionnelles.

Le fait que le Gouvernement demande une nouvelle fois aux Chambres législatives de lui attribuer des pouvoirs spéciaux à une date assez proche de celle à laquelle ont expiré des pouvoirs spéciaux conférés par une loi précédente sur des objets partiellement identiques soulève sans doute une difficulté. Mais dans ce cas, on se trouve dans une situation qui présente une différence essentielle avec le premier cas envisagé : en saisissant les Chambres législatives d'un nouveau projet de loi, le Gouvernement permet à celles-ci d'avoir égard aux circonstances de fait existant à ce moment et de se prononcer sur les mesures qu'elles appellent. Les Chambres législatives ont ainsi l'occasion d'exercer en connaissance de cause le pouvoir d'appréciation qui leur est réservé. C'est à elles qu'il appartient de déterminer si les circonstances de fait justifient ou non une prorogation pour une période limitée ou un renouvellement pour une période limitée, de l'attribution de pouvoirs spéciaux.

VI. Subsidiairement, on observera qu'en dehors du cas de la clôture de la session des Chambres législatives - cas qui ne se présente pas actuellement -, une loi attribuant des pouvoirs spéciaux n'empêche pas les Chambres législatives de voter une

.../...

nouvelle loi abrogeant cette loi d'habilitation. En outre, la loi de pouvoirs spéciaux n'empêche aucunement les Chambres législatives de voter des lois réglant des matières visées par les pouvoirs spéciaux. Enfin, l'exercice de ces pouvoirs donne lieu à la responsabilité politique des ministres devant les Chambres législatives.

Les diverses garanties qui viennent d'être énoncées sont sans doute moins étendues que celles qui sont données par l'exercice normal du pouvoir législatif selon le mode prévu par l'article 26 de la Constitution. Mais, sous les réserves qui ont été énoncées plus haut, c'est aux Chambres législatives qu'il appartient d'apprécier si des "circonstances de crise" justifient ou non le recours à une attribution de pouvoirs spéciaux pour une période limitée et de déterminer la durée de la période pour laquelle ces pouvoirs peuvent être consentis.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

P. TAPIE, kamervoorzitter,
président de chambre,

H. COREMANS,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,

P. DE VISSCHER, assessoren van de
F. RIGAUX, afdeling wetgeving,
G. SCHRANS, assesseurs de la
J. GIJSSELS, section de législation,

Mevrouwen : M. BENARD, griffiers,
Mesdames : M. VAN GERREWEY, greffiers.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal, en G. PIQUET, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Les rapports ont été présenté par MM. W. VAN ASSCHE, auditeur général, et G. PIQUET, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.