

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2020-2021

---

25 FÉVRIER 2021

---

## Proposition de loi spéciale modifiant l'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle

(Déposée par M. Rik Daems et consorts)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

La présente proposition de loi spéciale fait suite à la recommandation n° 63 du rapport d'information du Sénat sur la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge (1). La recommandation a été adoptée à l'unanimité le 18 mai 2015 par la commission du Sénat des Matières transversales – Compétences régionales. L'ensemble du rapport d'information a été adopté par le Sénat le 29 mai 2015.

En vertu de l'article 264 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Cour de justice peut annuler un acte législatif européen. Cela signifie que l'acte en question disparaît de l'ordre juridique de l'Union, avec effet rétroactif à la date de son adoption et à l'égard de quiconque.

Un exemple: la directive 2006/24/CE sur la conservation des données obligeait les opérateurs de télécommunications à conserver les données relatives au trafic et les données de localisation, ainsi que les données connexes nécessaires pour identifier l'abonné ou l'utilisateur (numéro de téléphone, nom, adresses, adresses IP) pour une durée minimale de six mois et maximale de deux ans à compter de la date de la communication. La directive a été transposée en droit belge par la loi du 30 juillet 2013 portant modification des articles 2, 126 et 145 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques

---

(1) Rapport d'information sur la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge, doc. Sénat, n° 6-131/1-2.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2020-2021

---

25 FEBRUARI 2021

---

## Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van artikel 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof

(Ingediend door de heer Rik Daems c.s.)

---

### TOELICHTING

---

Dit voorstel van bijzondere wet geeft gevolg aan aanbeveling nr. 63 van het informatieverlag van de Senaat over de omzetting van het recht van de Europese Unie in Belgisch recht (1). De aanbeveling werd op 18 mei 2015 eenparig aangenomen door de Senaatscommissie voor de Transversale Aangelegenheden - Gewestbevoegdheden. Het volledige informatieverlag werd op 29 mei 2015 aangenomen door de Senaat.

Op grond van artikel 264 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kan het Hof van Justitie een Europese wetgevingshandeling nietig verklaren. Dit betekent dat deze handeling verdwijnt uit de Unierechtsorde, met terugwerkende kracht vanaf het moment dat zij werd aangenomen en ten aanzien van eenieder.

Een voorbeeld: de dataretentierichtlijn 2006/24/EG verplichtte de telecomoperatoren ertoe om verkeers- en locatiegegevens, en de daarmee verband houdende gegevens die nodig zijn om de abonnee of gebruiker te identificeren (telefoonnummer, namen, adressen, ip-adressen), te bewaren gedurende een termijn van zes maanden en ten hoogste twee jaar vanaf de datum van de communicatie. De richtlijn werd in Belgisch recht omgezet door de wet van 30 juli 2013 houdende wijziging van de artikelen 2, 126 en 145 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van

---

(1) Informatieverlag over de omzetting van het recht van de Europese Unie in Belgisch recht, stuk Senaat, nrs. 6-131/1-2.

et de l'article 90*decies* du Code d'instruction criminelle, et par l'arrêté royal du 19 septembre 2013 portant exécution de l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

Dans son arrêt du 8 avril 2014, la Cour de justice, saisie des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par la *High Court* (Irlande) et la *Verfassungsgerichtshof* (Autriche), a déclaré la directive invalide. Elle a constaté que la directive ne contenait aucune règle claire et précise concernant l'ampleur de l'ingérence dans la vie privée. L'ingérence n'était pas précisément encadrée par des dispositions permettant de garantir qu'elle était effectivement limitée au strict nécessaire. L'invalidation de la directive vaut à compter de l'entrée en vigueur de cette dernière.

Le seul fait que la Cour ait déclaré la directive invalide ne signifie pas que la législation nationale de transposition de cette directive soit, elle aussi, invalide. Le législateur national doit en principe vérifier si la loi résiste à l'épreuve de la Cour de justice. L'arrêt entraîne, quoi qu'il en soit, une insécurité juridique.

L'arrêt relatif à la directive sur la conservation des données illustre cette situation. «(traduction) Cet arrêt plonge en tout cas les opérateurs de télécommunications dans un vide juridique. D'une part, ils doivent encore respecter la législation nationale et conserver les données de leurs clients. D'autre part, la Cour a sapé les fondements de cette législation et les clients pourraient se retourner contre eux et leur demander de supprimer toutes leurs données (2).» Lorsqu'une norme européenne est annulée, il en résulte une incertitude quant à la validité juridique des règles belges d'exécution de cette norme. Se pose dès lors la question de savoir comment faire pour dissiper au plus vite cette insécurité juridique.

Deux pistes sont envisageables:

a) Un «*soft tool*»: la communication d'un planning au parlement compétent. Les règlements des assemblées législatives pourraient prescrire qu'après l'annulation, par la Cour de justice, d'un acte législatif européen sur lequel sont fondées des mesures d'exécution nationales, le gouvernement communique cette annulation à l'assemblée législative. La communication doit s'accompagner d'un calendrier sur lequel le gouvernement indique

(2) R. Schoefs, «Richtlijn gegevensbewaring is dood en begraven», *Juristenkrant*, 2014, vol. 288, p. 3.

artikel 90*decies* van het Wetboek van strafvordering en door het koninklijk besluit van 19 september 2013 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

In zijn arrest van 8 april 2014 verklaarde het Hof van Justitie de richtlijn ongeldig naar aanleiding van de verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de *High Court* van Ierland en het *Verfassungsgerichtshof* van Oostenrijk. Het Hof stelde vast dat de richtlijn geen duidelijke en precieze regels bevatte betreffende de omvang van de inmenging in het privéleven. De inmenging was niet nauwkeurig omkaderd door bepalingen die konden waarborgen dat zij daadwerkelijk beperkt was tot het strikt noodzakelijke. De ongeldigverklaring van de richtlijn geldt vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn.

Het enkele feit dat het Hof de richtlijn ongeldig heeft verklaard, betekent niet dat de nationale wetgeving ter omzetting van die richtlijn ongeldig is. De nationale wetgever moet in beginsel nagaan of de wet de toets van het Hof van Justitie kan doorstaan. Het arrest leidt in elk geval tot rechtsonzekerheid.

Dit wordt geïllustreerd door het arrest inzake de datadetentierichtlijn. «Telecomoperatoren belanden door dit arrest in ieder geval in een juridisch vacuüm. Enerzijds moeten zij de nationale wetgeving nog steeds respecteren en de gegevens van hun klanten bewaren. Anderzijds heeft het Hof de fundamentele van die wetgeving onderuit gehaald, en zouden klanten zich tegen hen kunnen keren, en vragen om al hun gegevens te verwijderen (2).» Wanneer een Europese norm wordt vernietigd, ontstaat onzekerheid over de rechtsgeldigheid van de Belgische uitvoeringsregels. De vraag rijst op welke wijze die rechtsonzekerheid zo snel mogelijk kan worden weggenomen.

Twee pistes komen hierbij in aanmerking:

a) Een «*soft tool*»: de mededeling van een planning aan het bevoegde parlement. De reglementen van de wetgevende vergaderingen zouden kunnen voorschrijven dat, na de nietigverklaring door het Hof van Justitie van een Europese wetgevingshandeling waarop nationale uitvoeringsmaatregelen zijn gegrond, de regering die nietigverklaring aan de wetgevende vergadering meedeelt. De mededeling moet gepaard gaan met een

(2) R. Schoefs, «Richtlijn gegevensbewaring is dood en begraven», *Juristenkrant*, 2014, af1. 288, blz. 3.

quand il s'assurera de la conformité de la législation nationale à la jurisprudence de la Cour et quand le résultat de cette évaluation sera soumis au Parlement.

b) Un «*hard tool*»: la révocation du délai de recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle.

La réouverture du délai d'introduction d'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle est une possibilité déjà prévue par l'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Après que la Cour a déclaré, dans un arrêt rendu sur question préjudicielle, qu'une norme législative a violé une règle de compétence ou une disposition constitutionnelle, la réouverture du délai de recours est possible pour quiconque peut intenter un recours en annulation. Il est ainsi possible de faire supprimer de l'ordre juridique, en vue de garantir la sécurité juridique, une norme législative déclarée illégale (ou inconstitutionnelle) par la Cour, qui continue d'exister dans l'ordre juridique après un arrêt préjudiciel (3). Dans le même sens, on pourrait inscrire dans la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle que quiconque justifie d'un intérêt peut introduire un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution lorsque la Cour de justice a annulé l'acte législatif européen dont l'exécution est assurée par cette norme belge.

La présente proposition de loi spéciale recourt à cette dernière possibilité et vise à compléter de la manière reprise ci-dessus l'article 4 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

\*  
\*   \*

(3) A. Alen et K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, p. 532.

tijdschema, waarin de regering aangeeft wanneer zij de nationale wetgeving aan de rechtspraak van het Hof zal toetsen en wanneer het resultaat van die evaluatie aan het Parlement zal worden voorgelegd.

b) Een «*hard tool*»: de heropening van de termijn voor een vernietigingsberoep bij het Grondwettelijk Hof.

De heropening van de termijn om een beroep tot vernietiging in te stellen bij het Grondwettelijk Hof is een mogelijkheid die nu reeds ingeschreven is in artikel 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Nadat het Hof, in een op een prejudiciële vraag gewezen arrest, verklaard heeft dat een wetgevende norm een bevoegdheidsregel of een grondwetsbepaling heeft geschonden, staat de heropening van de beroepstermijn open voor eenieder die een beroep tot vernietiging kan instellen. Aldus is het mogelijk om een door het Hof on(grond)wettig verklaarde wetgevende norm, die na een prejudicieel arrest in de rechtsorde blijft bestaan, met het oog op de rechtszekerheid uit de rechtsorde te laten verwijderen (3). In dezelfde zin zou men in de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof de mogelijkheid kunnen inschrijven om eenieder die van een belang doet blijken, een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel te laten instellen nadat het Hof van Justitie de Europese wetgevingshandeling waaraan die Belgische norm uitvoering geeft, heeft nietig verklaard.

Het voorliggende voorstel van bijzondere wet benut deze laatste mogelijkheid en beoogt om artikel 4 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof aan te vullen op de hierboven beschreven wijze.

\*  
\*   \*

(3) A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, blz. 532.

**PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE****Article 1<sup>er</sup>**

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

**Art. 2**

L'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, modifié en dernier lieu par la loi spéciale du 4 avril 2014, est complété par un alinéa rédigé comme suit:

«Un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution par le Conseil des ministres, par le gouvernement de Communauté ou de Région, par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres ou par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, lorsque la Cour de justice a annulé la norme européenne dont l'exécution est assurée par cette loi, ce décret ou cette règle. Le délai prend cours le lendemain du jour de l'arrêt.»

Le 5 février 2021.

**VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET****Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

**Art. 2**

Artikel 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 4 april 2014, wordt aangevuld met een lid, luidende:

«Voor de Ministerraad, voor de regering van een Gemeenschap of van een Gewest, voor de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden of voor iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die doet blijken van een belang staat een nieuwe termijn van zes maanden open voor het instellen van een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wanneer het Hof van Justitie de Europese norm waaraan die wet, dat decreet of die regel uitvoering geeft, heeft nietig verklaard. De termijn gaat in op de dag na de datum van het arrest.»

5 februari 2021.

Rik DAEMS.  
Bert ANCIAUX.  
Jean-Frédéric EERDEKENS.  
Celia GROOTHEDDE.  
Sabine LARUELLE.  
France MASAI.