KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 13e januari 1986 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het organiek koninklijk besluit van 30 mei 1974 van de Ministeriële Comités met nationale bevoegdheid", heeft de 16e januari 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 13 janvier 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal organique du 30 mai 1974 des Comités ministériels à compétence nationale", a donné le 16 janvier 1986 l'avis suivant :

Artikel 2.

Naar luid van de nieuwe bepaling onder artikel 2 van het ontwerp "mag" het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie de taken van het Ministerieel Comité voor begroting en van het Ministerieel Comité voor de programmatie van de overheidsinvesteringen uitoefenen.

Indien het de bedoeling van de Regering is de opdrachten van de twee laatstgenoemde ministeriële comités bij uitsluiting te laten uitoefenen door het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie, ware het koninklijk besluit van 30 mei 1974 beter in die zin gewijzigd, met een afschaffing van de twee bedoelde ministeriële comités.

In ieder geval maakt het gebruik van de uitdrukking "het mag" de bedoelde bepaling tot een regel zonder verordenende inhoud. Men mag zelfs opmerken dat zo de tekst van het koninklijk besluit van 30 mei 1974 voor het overige ongewijzigd behouden blijft, de Ministers die het Ministerieel Comité voor begroting en het Ministerieel Comité voor de programmatie van de overheidsinvesteringen vormen, erop aanspraak hebben dat die comités worden samengeroepen ter uitoefening van de opdracht die hen door het koninklijk besluit van 30 mei 1974 is toegewezen.

Onder voorbehoud van de voorgaande opmerking ware, wat de vorm betreft, ter voorkoming van verwarring omtrent de plaats van de nieuwe bepaling, artikel 2 beter geredigeerd als volgt :

.../...

"Artikel 2.-

In artikel 3 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 30 november 1976, 15 april 1981, 11 februari 1982 en 18 mei 1984, worden de woorden "Het mag de taken van het Ministerieel Comité voor begroting uitoefenen" vervangen door de woorden "Het mag de taken van het Ministerieel Comité voor begroting en van het Ministerieel Comité voor de programmatie van de overheidsinvesteringen uitoefenen".

Artikel 3.

In het nieuwe artikel 7bis, waarvan de tekst in overwegende mate is ontleend aan het bepaalde in artikel 3 van het koninklijk besluit van 25 februari 1982, wordt de opdracht van het Ministerieel Comité voor buitenlandse betrekkingen omschreven.

Het hoeft geen betoog, eensdeels dat het Comité geen bevoegdheid kan hebben ter zake van aangelegenheden waarvoor overeenkomstig de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de Gewesten bevoegd zijn, anderdeels dat de opdracht van coördinatie en beslissing, welke aan het Comité wordt toebedeeld, de toepassing onverminderd laat van de wetsbepalingen waarbij voor gelijke aangelegenheden in een andere vorm van coördinatie of in een ander beslissingsorgaan is voorzien. Met name mag dienomtrent verwezen worden naar het bepaalde in artikel 7 van de wet van 10 augustus 1981 tot oprichting van een Fonds voor ontwikkelingssamenwerking en van een Fonds voor leningen aan vreemde staten.

Omtrent het toekennen van een beslissingsbevoegdheid aan het Ministerieel Comité voor buitenlandse betrekkingen, moet nog worden opgemerkt dat de taken van een ministerieel comité

.../...

in de regel zich beperken tot taken van voorbereiding, coördinatie en advies. In uitzonderlijke gevallen kan aan een ministerieel comité een beslissingsbevoegdheid worden toegekend, doch dan kan de uitoefening van die bevoegdheid slechts betrekking hebben op beslissingen welke op het ministeriële niveau kunnen genomen worden. Een ministerieel comité blijft een collectief van ministers. Bovendien is het aangewezen, wanneer de uitoefening van de bevoegdheid kan leiden tot het stellen van rechtshandelingen welke eventueel voor de rechter kunnen worden bestreden, de wijze van besluitvorming nader te regelen. Zo de besluitvorming niet nader is geregeld, kan geen beslissing worden genomen dan met de instemming van elke minister die van het ministerieel comité lid is.

Tenslotte en onverminderd de zoëven gemaakte verwijzing naar de wet van 10 augustus 1981, moet nog worden aangestipt dat het toekennen van de bedoelde beslissingsbevoegdheid aan het Ministerieel Comité voor buitenlandse betrekkingen ertoe leidt dat andere ministers dan die welke de beheers- en beleidsverantwoordelijkheid over een bepaalde begrotingspost hebben, medebepalend betrokken worden bij de besluitvorming ter zake van beslissingen die op de bedoelde begrotingspost onmiddellijke uitwerking hebben.

Wat de vorm betreft, kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt :

1. in de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp, schrijve men : "... wordt vervangen door de volgende bepaling : ...";

2. wat het tweede lid van artikel 7bis betreft, is de uitdrukking "die buitenlands bedrijvig zijn" geen volkomen juiste weergave van "dont l'aire d'activités s'étend à l'étranger";

.../...

3. in het derde lid van artikel 7bis is niet duidelijk wat bedoeld wordt met "Het stelt voor", in het Frans : "Il présente". Met name rijst de vraag of bedoeld is ter zake het initiatief te laten aan het ministerieel comité dan wel dat te verplichten de aangelegenheid aan de Ministerraad voor te leggen;

4. in hetzelfde derde lid lijkt het woord "gunstig" als overbodig te mogen worden weggelaten;

5. in het vierde lid van artikel 7bis, schrijve men in b) : "inzake de leningen aan vreemde staten of aan buitenlandse organismen zoals bedoeld in de wet van 3 juni 1964 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 42 van 31 augustus 1939 houdende reorganisatie van de Nationale Delcrederedienst en tot machtiging van de Minister van Financiën en van de Minister die de Buitenlandse Handelsbetrekkingen in zijn bevoegdheid heeft, leningen aan Staten of buitenlandse organismen toe te staan, en in de wet van 10 augustus 1981 tot oprichting van een Fonds voor ontwikkelingssamenwerking en van een Fonds voor leningen aan vreemde Staten".

Artikel 5.

Naar luid van dit artikel zal het besluit uitwerking hebben met ingang van 28 november 1985.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat vanaf die datum en wat de thans geregelde aangelegenheid betreft, de takenverdeling in de schoot van de Regering geschiedt op de wijze als in het ontwerp is gesteld.

In geen geval kan de terugwerking ertoe leiden dat rechtsgeldigheid wordt verleend aan rechtshandelingen welke in voorkomend geval door een terzake onbevoegd overheidsorgaan zouden zijn gesteld.

Article 2.

Aux termes de la nouvelle disposition proposée à l'article 2 du projet, le Comité ministériel de coordination économique et sociale "peut" exercer les tâches du Comité ministériel du budget et du Comité ministériel de programmation des investissements publics.

Si l'intention du Gouvernement est de faire en sorte que les missions des deux comités ministériels cités en dernier lieu soient exclusivement exercées par le Comité ministériel de coordination économique et sociale, il est préférable de modifier en ce sens l'arrêté royal du 30 mai 1974, en supprimant les deux comités ministériels visés.

En tout état de cause, l'emploi des termes "il peut" a pour conséquence de priver la disposition examinée de toute portée normative. On peut même remarquer que si le texte de l'arrêté royal du 30 mai 1974 demeure inchangé pour le surplus, les Ministres qui forment le Comité ministériel du budget et le Comité ministériel de programmation des investissements publics peuvent demander que ces comités soient convoqués en vue d'exercer la mission qui leur est confiée par cet arrêté royal du 30 mai 1974.

D'un point de vue formel et sous réserve de l'observation qui vient d'être faite, il serait préférable, pour éviter toute confusion quant à la place de la nouvelle disposition, de rédiger l'article 2 comme suit :

.../...

"Article 2.

Dans l'article 3 du même arrêté, modifié par les arrêtés royaux des 30 novembre 1976, 15 avril 1981, 11 février 1982 et 18 mai 1984, les mots "Il peut exercer les tâches du Comité ministériel du budget" sont remplacés par les mots "Il peut exercer les tâches du Comité ministériel du budget et du Comité ministériel de programmation des investissements publics".

Article 3.

Le nouvel article 7bis, dont le texte est en majeure partie emprunté à la disposition de l'article 3 de l'arrêté royal du 25 février 1982, définit la mission du Comité ministériel des relations extérieures.

Il est clair, d'une part, que le Comité ne saurait avoir de compétences dans les matières qui, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, relèvent des Régions et, d'autre part, que la mission de coordination et de décision qui est confiée audit Comité ne préjudicie en rien à l'application des dispositions légales qui prévoient, dans des matières identiques, une autre forme de coordination ou un autre organe de décision. A cet égard, on peut citer notamment les dispositions de l'article 7 de la loi du 10 août 1981 relative à la création d'un Fonds de la Coopération au Développement et d'un Fonds des prêts à des états étrangers.

.../...

Au sujet de l'attribution d'un pouvoir de décision au Comité ministériel des relations extérieures, il faut encore observer que la mission d'un comité ministériel se limite en règle générale à des tâches de préparation, de coordination et d'avis. Un comité ministériel peut se voir attribuer un pouvoir de décision dans des cas exceptionnels. Encore faut-il que l'exercice de ce pouvoir ait uniquement pour objet des décisions qui peuvent être prises au niveau ministériel. Un comité ministériel est et demeure un groupe de ministres. En outre, si l'exercice de ce pouvoir peut entraîner l'accomplissement d'actes juridiques qui pourraient éventuellement être contestés devant le juge, il s'indique de régler plus amplement le processus décisionnel, à défaut de quoi il ne pourrait être pris de décision qu'avec l'accord de chaque ministre qui est membre du comité ministériel.

Enfin, et sans préjudice de la référence faite ci-avant à la loi du 10 août 1981, il faut signaler que l'attribution du pouvoir de décision susvisé au Comité ministériel des relations extérieures aura pour conséquence que des ministres autres que ceux qui ont la responsabilité politique et de gestion de tel ou tel poste budgétaire seront associés de manière déterminante à la formation de décisions ayant une incidence immédiate sur ce poste budgétaire.

Quant à la forme, le projet appelle les observations suivantes :

1. dans la phrase liminaire de l'article 3 du projet, il convient d'écrire : "... est remplacé par la disposition suivante : ...";

2. à l'alinéa 2 de l'article 7bis en projet, l'expression "die buitenlands bedrijvig zijn" ne correspond pas exactement aux termes "dont l'aire d'activités s'étend à l'étranger";

3. à l'alinéa 3 de l'article 7bis, la portée des mots "Il présente" (en néerlandais : "Het stelt ... voor") n'apparaît pas clairement. On peut se demander, plus particulièrement, si l'intention est de laisser l'initiative au comité ministériel ou de lui imposer l'obligation de soumettre l'affaire au Conseil des Ministres;

4. au même alinéa, le mot "favorablement" paraît superflu et peut être omis;

5. à l'alinéa 4 de l'article 7bis, il convient d'écrire au b) : "en ce qui concerne l'octroi de prêts à des Etats ou à des organismes étrangers, tels que visés par la loi du 3 juin 1964 modifiant l'arrêté royal n° 42 du 31 août 1939 réorganisant l'Office national du Ducroire et autorisant le Ministre des Finances et le Ministre qui a les Relations commerciales extérieures dans ses attributions à consentir des prêts à des Etats ou à des organismes étrangers et par la loi du 10 août 1981 relative à la création d'un Fonds de la Coopération au Développement et d'un Fonds des prêts à des Etats étrangers".

Article 5.

Aux termes de cet article, l'arrêté produira ses effets à partir du 28 novembre 1985.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que depuis cette date la répartition des tâches au sein du Gouvernement se fait, en ce qui concerne la matière présentement réglée, de la manière prévue par le projet.

La rétroactivité ne peut en aucun cas avoir pour effet de valider des actes juridiques qui auraient éventuellement été accomplis par une autorité incompétente en la matière.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heer Monsieur	:	H. COREMANS,	kamervoorzitter, président de chambre,
de Heer Monsieur Mevrouw Madame	: : :	J. VERMEIRE, S. VANDERHAEGEN,	staatsraden, conseillers d'Etat,
de Heren Messieurs	:	S. FREDERICQ, G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	M. BENARD,	griffier, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. E. HAESBROUCK, auditeur adjoint.

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

M. BENARD. H. COREMANS.