

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 januari 1997 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 6 februari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 21 janvier 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 6 février 1997 l'avis suivant :

1. Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Le projet d'arrêté royal étant pris en vertu de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, l'urgence est motivée par le fait que l'habilitation conférée au Roi dans cette matière expire le 30 avril 1997".

2.1. Het ontwerp van koninklijk besluit is in Minister-raad overlegd en diende derhalve, overeenkomstig het bepaalde in artikel 14, 1°, a), van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, voor voorafgaand advies aan de Inspectie van Financiën te worden voorgelegd. Dat is evenwel niet gebeurd.

Men weet dat de Raad van State, afdeling wetgeving, in beginsel pas over de hem voorgelegde ontwerp teksten adviseert voor zover de voorafgaande administratieve procedure is doorlopen, wat inhoudt dat de voorgeschreven adviezen moeten zijn ingewonnen en de vereiste akkoorden zijn verkregen, zodat de Raad van State, ervan op aan kan dat de hem voorgelegde teksten definitief zijn en niet onderhevig aan wijzigingen als gevolg van de nog niet beëindigde of nog te doorlopen administratieve procedure.

.../...

2.2. In het voorliggende geval werd trouwens niet enkel voorbijgegaan aan het voorschrift van artikel 14, 1^o, a), van het koninklijk besluit van 16 november 1994, doordat het advies van de Inspectie van Financiën niet werd ingewonnen, doch blijkt tevens uit de aan de Raad van State toegezonden documenten dat zowel de syndicale raadpleging als de raadpleging van de beheersorganen van de diverse bij de regeling betrokken instellingen van sociale zekerheid plaats hebben gehad zonder dat de Ministerraad zich omtrent de resultaten van die raadpleging heeft uitgesproken en de tekst van het ontwerp in het licht daarvan heeft kunnen aanpassen.

2.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de tekst van het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit in voorkomend geval nog door de Ministerraad zal kunnen worden gewijzigd als gevolg van de opmerkingen welke zijn geformuleerd door de syndicale organisaties en de beheersorganen van de betrokken instellingen van sociale zekerheid. Dat moet trouwens ook worden opgemerkt met betrekking tot het nog niet gevraagde advies van de Inspectie van Financiën. De tekst waaromtrent de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies is verzocht kan derhalve niet als zijnde definitief worden beschouwd en is niet in zoverre gereed dat de Raad erover nu reeds advies zou kunnen uitbrengen.

3. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in het verleden weliswaar al geadviseerd omtrent ontwerpen waarvan de voorafgaande administratieve procedure nog niet was doorlopen, doch zulks was uitzonderlijk en kon doorgaans worden gerechtvaardigd door de spoedeisendheid van de adviesaanvraag.

.../...

In het voorliggend geval kan echter worden betwijfeld of de adviesaanvraag in die mate een spoedeisend karakter vertoont dat zij er de Raad van State, afdeling wetgeving, zou moeten toe aanzetten om alsnog een onderzoek ten gronde van de hem voorgelegde ontwerptekst door te voeren.

In elk geval wordt het bestaan van die spoedeisendheid niet naar behoren gemotiveerd in de adviesaanvraag, vermits die motivering zich ertoe beperkt te verwijzen naar de datum - zijnde 30 april 1997 - waarop de termijn verstrijkt gedurende dewelke de Koning de bevoegdheden kan uitoefenen welke Hem worden verleend door artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Een dergelijke motivering maakt evenwel niet duidelijk waarom de regeling van de betrokken materie op zich dermate dringend is dat zij geen uitstel kan dulden, temeer daar een loutere verwijzing naar de datum van 30 april 1997 geen afbreuk doet aan de vaststelling dat de betrokken regeling ook na die datum nog steeds kan worden tot stand gebracht, zij het dan door de wetgever zelf en niet door de Koning.

Om die reden acht de Raad van State, afdeling wetgeving, niet naar behoren aangetoond dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat erover reeds advies zou worden uitgebracht vooraleer alle voorafgaande vormvoorschriften werden nageleefd en de overheid de gelegenheid heeft gehad om de ontwerptekst eventueel aan te passen aan de opmerkingen van de reeds geraadpleegde of nog te raadplegen adviesorganen. De voorliggende adviesaanvraag dient derhalve als onontvankelijk te worden beschouwd.

.../...

4. In aansluiting op de onder punt 2.3. vermelde conclusie in verband met de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag meent de Raad van State, afdeling wetgeving, er tevens op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van de spoedprocedure van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, die spoedeisendheid in de adviesaanvraag met bijzondere redenen moet worden omkleed opdat het beroep op die spoedprocedure gewettigd zou kunnen worden geacht, en dat de deugdelijkheid van de in de adviesaanvraag vermelde redenen achteraf zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter. Gelet op de reeds onder punt 3 geformuleerde opmerkingen mag worden betwijfeld of de motieven welke in de voorliggende adviesaanvraag ter staving van de spoedeisendheid worden opgegeven een dergelijke toetsing zouden kunnen doorstaan.

5. Tot slot mag de Raad van State, afdeling wetgeving, de voorgaande opmerkingen met betrekking tot het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag aangrijpen om te wijzen op het feit dat de ontworpen regeling tegelijk dermate omvangrijk en belangrijk is dat een gedegen onderzoek ervan - zelfs al is het beperkt tot rechtsgrond, bevoegdheid en vormvereisten - binnen een termijn "van ten hoogste drie dagen" zo goed als onmogelijk is, temeer daar terzelfdertijd nog verscheidene andere spoedeisende adviesaanvragen dienen te worden behandeld (1).

(1) Zo heeft de Raad van State materieel niet de nodige tijd kunnen uittrekken om het grote aantal documenten dat hem met betrekking tot het ontwerp werd overgemaakt in te zien en in zijn onderzoek te betrekken.

De Raad van State vraagt zich dan ook af of de regering in gevallen als het voorliggende niet op een meer efficiënte wijze zou handelen indien zij een beroep zou doen op de procedure van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en derhalve om een advies zou verzoeken binnen een termijn "van ten hoogste één maand". Dergelijke handelwijze zou uiteindelijk de kwaliteit van de regelgeving maar ten goede kunnen komen.

1. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation s'énonce motivée comme suit :

"Le projet d'arrêté royal étant pris en vertu de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, l'urgence est motivée par le fait que l'habilitation conférée au Roi dans cette matière expire le 30 avril 1997".

2.1. Le projet d'arrêté royal a été délibéré en Conseil des ministres et devait, dès lors, conformément à l'article 14, 1°, a), de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, être soumis pour avis préalable à l'Inspection des Finances. Ceci n'a cependant pas eu lieu.

Il est de règle que le Conseil d'Etat, section de législation, ne donne en principe d'avis sur les textes en projet qui lui sont soumis, que sous réserve de l'accomplissement de la procédure administrative préalable, ce qui suppose que les avis prescrits aient été recueillis et que les accords requis aient été obtenus, de sorte que le Conseil d'Etat peut être assuré que les textes dont il est saisi sont définitifs et ne sont pas sujets à des modifications résultant de la procédure administrative non encore achevée ou encore à accomplir.

.../...

2.2. Dans le cas présent, du reste, la prescription de l'article 14, 1^o, a), de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 n'a pas seulement été ignorée en ce que l'avis de l'Inspection des Finances n'a pas été sollicité, mais les documents envoyés au Conseil d'Etat font également apparaître que tant la concertation syndicale que la consultation des organes de gestion des divers organismes de sécurité sociale concernés par la réglementation ont eu lieu, sans que le Conseil des ministres se fût prononcé quant aux résultats de cette consultation ou eût pu adapter le texte du projet à la lumière de ceux-ci.

2.3. Il résulte de ce qui précède que le texte du projet d'arrêté royal soumis pour avis pourra encore être modifié le cas échéant par le Conseil des ministres, par suite des observations formulées par les organisations syndicales et les organes de gestion des organismes de sécurité sociale concernés. Il y a lieu par ailleurs de formuler la même observation relativement à l'avis non sollicité de l'Inspection des Finances. Le texte dont est saisi le Conseil d'Etat, section de législation, ne peut dès lors être considéré comme définitif et, n'étant pas en état, le Conseil d'Etat ne peut dès à présent rendre un avis à son sujet.

3. Le Conseil d'Etat, section de législation, a certes, déjà donné des avis, dans le passé, sur des projets pour lesquels la procédure administrative préalable n'avait pas encore été accomplie, encore que ceci ait été exceptionnel et ait généralement pu se justifier par l'urgence de la demande d'avis.

.../...

Dans le cas présent, il est permis toutefois de douter que la demande d'avis présente un caractère urgent au point de contraindre le Conseil d'Etat, section de législation, à encore examiner sur le fond le texte en projet qui lui est soumis.

Quoi qu'il en soit, l'existence de cette urgence n'est pas adéquatement motivée dans la demande d'avis, dès lors que cette motivation se borne à se référer à la date d'expiration - à savoir, le 30 avril 1997 - du délai pendant lequel le Roi peut exercer les pouvoirs qui Lui sont octroyés par l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Une telle motivation ne précise cependant pas pourquoi la réglementation de la matière concernée est en elle-même urgente au point de ne pouvoir souffrir aucun ajournement, d'autant qu'une simple référence à la date du 30 avril 1997 n'enlève rien à la constatation que la réglementation concernée peut encore toujours être établie après cette date, fût-ce alors par le législateur même et non par le Roi.

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime pour cette raison qu'il n'a pas été dûment démontré que la réglementation en projet est à ce point urgente qu'un avis doive déjà être donné à son sujet, avant que toutes les formalités préalables aient été observées et que l'autorité ait eu l'occasion d'adapter éventuellement le texte en projet aux observations des organes consultatifs déjà consultés ou encore à consulter. La présente demande d'avis doit dès lors être considérée comme irrecevable.

.../...

4. Dans le prolongement de la conclusion formulée au point 2.3 en ce qui concerne la recevabilité de la demande d'avis, le Conseil d'Etat, section de législation, estime devoir également signaler que dans l'hypothèse où il est fait application de la procédure d'urgence inscrite à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, cette urgence doit être spécialement motivée dans la demande d'avis, afin que le recours à cette procédure d'urgence puisse se justifier et que le bien-fondé des raisons invoquées dans la demande d'avis puisse être contrôlé ensuite, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires. Compte tenu des observations déjà formulées au point 3, il est permis de douter que les motifs invoqués dans la présente demande d'avis à l'appui de l'urgence puissent soutenir ce contrôle.

5. Enfin, le Conseil d'Etat, section de législation, saisit l'occasion des observations précitées concernant le caractère urgent de la demande d'avis pour attirer l'attention sur le fait que la réglementation en projet est en même temps d'une ampleur et d'une importance telles qu'un examen approfondi de celle-ci - même s'il se limite au fondement juridique, à la compétence et aux formalités - s'avère pratiquement impossible dans un délai "ne dépassant pas trois jours", attendu que diverses autres demandes d'avis urgentes doivent être traitées simultanément (1).

(1) Ainsi le Conseil d'Etat n'a-t-il pu prendre matériellement le temps nécessaire pour examiner les très nombreux documents qui lui ont été transmis en ce qui concerne le projet, ni pour les intégrer dans son analyse.

Le Conseil d'Etat se pose dès lors la question de savoir si, dans des cas tels que celui-ci, le gouvernement ne gagnerait pas, pour plus d'efficacité, à invoquer la procédure prévue à l'article 84, alinéa 1er, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, et partant, à demander un avis dans un délai "ne dépassant pas un mois". Une telle démarche ne pourrait en définitive qu'améliorer la qualité de la réglementation.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

de Heer :
Monsieur : G. SCHRANS,
Mevrouw : Y. MERCHERS,
Madame :

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. DE BRABANDERE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. DE BRABANDERE.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.