

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en achtste kamer, op 9 juli 1997 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", heeft op 11 juli 1997 (achtste kamer) en op 14 juli 1997 (eerste kamer) het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première et huitième chambres, saisi par le Premier Ministre, le 9 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 11 juillet 1997 (huitième chambre) et le 14 juillet 1997 (première chambre) l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat het voorontwerp de bekrachtiging inhoudt van een aantal koninklijke besluiten, genomen met toepassing van ... (de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels), die in werking getreden zijn op 30 april 1997. Overeenkomstig artikel 51, § 1, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, dienen deze besluiten te worden bekrachtigd binnen de zes maanden na hun inwerkingtreding, i.e. 31 oktober 1997.

Deze koninklijke besluiten dragen bij tot de realisatie van de doelstellingen die de Regering voor ogen heeft, nl. ons Land laten beantwoorden aan de voorwaarden, vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, om het te laten toetreden tot de Europese Economische en Monetaire Unie en de modernisering van de sociale zekerheid, met behoud van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Vandaar dat het de bedoeling van de Regering is het Parlement te vragen dit voorontwerp goed te keuren vóór deze datum en het tevens vóór deze datum door de Koning te laten bekrachtigen en afkondigen".

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In zoverre het ontwerp voorziet in de bekrachtiging vanaf hun inwerkingtreding van een aantal koninklijke besluiten, worden die besluiten geacht wetten te zijn. Dit heeft tot gevolg dat die besluiten, ook voor het verleden, worden onttrokken aan het jurisdictioneel toezicht van de hoven en rechtbanken (artikel 159 van de Grondwet) en van de afdeling administratie van de Raad van State (artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Er dient in dit verband te worden gewezen op de rechtspraak van het Arbitragehof luidens welke een wetsbepaling, aangenomen met toepassing van een bepaling van een opdrachtwet of een bijzondere-machtenwet die uitdrukkelijk in de bekrachtiging van de uitvoeringsbesluiten voorziet, niet geacht kan worden tot doel te hebben de rechterlijke wettigheidstoetsing onmogelijk te maken. De omstandigheid dat een verordeningsbepaling in rechte is aangevochten, of in rechte aanvechtbaar is, kan de wetgever er niet van weerhouden een bevoegdheid uit te oefenen die hij zich uitdrukkelijk heeft voorbehouden (1).

2. Binnen de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State slechts op summiere wijze kunnen verifiëren in hoeverre de in het ontwerp bedoelde besluiten rekening houden met de

(1) Arbitragehof, 21 oktober 1993, nr. 73/93, overw. B.2. Zie ook, in dezelfde zin, Arbitragehof, 6 mei 1993, nr. 34/93, overw. B.9.

opmerkingen die de Raad over de hem voorgelegde ontwerpen heeft gemaakt. Meer in het algemeen heeft de Raad niet nauwkeurig kunnen nagaan in hoeverre de definitieve teksten afwijken van de ontwerp teksten.

Uit de summiere controle die de Raad van State terzake heeft uitgevoerd, is evenwel gebleken dat de Regering is voorbijgegaan aan een aantal opmerkingen die de afdeling wetgeving heeft geformuleerd in verband met het ontbreken van de vereiste rechtsgrond van sommige van de haar voorgelegde bepalingen (1). Dat is inzonderheid het geval voor de artikelen 1, 2, 7 en 8 (2) van het koninklijk besluit van 25 april 1997 tot reorganisatie van de gezondheidszorgen met toepassing van artikel 3, § 1, 4^o, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, en artikel 12, 2^o en 13, 1^o, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (artikel 5, 2^o van het ontwerp).

Door de voorgenomen bekrachtiging van dit besluit wordt de door de Raad van State aangevoerde onwettigheid van de vermelde bepalingen verholpen.

(1) Advies van de Raad van State van 8 april 1997, B.S., 30 april 1997, p. 10530 e.v.

(2) Respectievelijk de artikelen 10, 11, 17 en 18 van het aan de Raad van State medegedeelde ontwerp van koninklijk besluit.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé 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 est la suivante :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat het voorontwerp de bekrachtiging inhoudt van een aantal koninklijke besluiten, genomen met toepassing van ... (de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie en de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels), die in werking getreden zijn op 30 april 1997. Overeenkomstig artikel 51, § 1, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, dienen deze besluiten te worden bekrachtigd binnen de zes maanden na hun inwerkingtreding, i.e. 31 oktober 1997.

Deze koninklijke besluiten dragen bij tot de realisatie van de doelstellingen die de Regering voor ogen heeft, nl. ons Land laten beantwoorden aan de voorwaarden, vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, om het te laten toetreden tot de Europese Economische en Monetaire Unie en de modernisering van de sociale zekerheid, met behoud van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Vandaar dat het de bedoeling van de Regering is het Parlement te vragen dit voorontwerp goed te keuren vóór deze datum en het tevens vóór deze datum door de Koning te laten bekrachtigen en afkondigen".

OBSERVATIONS GENERALES

.../...

1. Dans la mesure où le projet prévoit la confirmation, à partir de leur entrée en vigueur, d'un certain nombre d'arrêtés royaux, ces derniers sont réputés avoir acquis force de loi. Il s'ensuit que ces arrêtés sont soustraits, pour le passé également, au contrôle juridictionnel des cours et tribunaux (article 159 de la Constitution) et de la section d'administration du Conseil d'Etat (article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat).

A cet égard, il y a lieu d'attirer l'attention sur la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, selon laquelle une disposition législative, adoptée en application d'une disposition d'une loi d'habilitation ou d'une loi de pouvoirs spéciaux prévoyant explicitement la confirmation des arrêtés d'exécution, ne peut être considérée comme ayant pour objet de paralyser le contrôle de légalité par le juge. La circonstance qu'une disposition réglementaire soit contestée en justice ou qu'elle puisse l'être, ne peut priver le législateur de l'exercice d'une compétence qu'il s'était expressément réservée (1).

2. Dans le bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat n'a pu vérifier que d'une manière succincte dans quelle mesure les arrêtés visés par le projet tiennent compte des observations formulées par le Conseil au sujet des projets qui lui ont été soumis. D'une manière plus générale, le Conseil n'a pu examiner avec précision dans quelle mesure les textes définitifs s'écartent des projets de textes.

(1) Cour d'arbitrage, 21 octobre 1993, n° 73/93, considérant B.2. Voir également, dans le même sens, Cour d'arbitrage, 6 mai 1993, n° 34/93, considérant B.9.

Le contrôle succinct que le Conseil d'Etat a effectué à cet égard a toutefois fait ressortir que le Gouvernement n'a pas pris en considération un nombre d'observations que la section de législation a formulées à propos de l'absence du fondement légal requis de certaines dispositions qui lui ont été soumises (1). Tel est notamment le cas des articles 1er, 2, 7 et 8 (2) de l'arrêté royal du 25 avril 1997 concernant la réorganisation des soins de santé en application de l'article 3, § 1er, 4^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et de l'article 12, 2^o, et 13, 1^o, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (article 5, 2^o du projet).

La confirmation envisagée de cet arrêté porte remède à l'illégalité, relevée par le Conseil d'Etat, des dispositions précitées.

(1) Avis du Conseil d'Etat du 8 avril 1997, M.B. 30 avril 1997, pp. 10.530 et sv.

(2) Il s'agit respectivement des articles 10, 11, 17 et 18 du projet d'arrêté royal communiqué au Conseil d'Etat.

Het advies betreffende artikel 1, artikel 2, 1°, artikel 3, artikel 4, 2°, artikel 5, 1°, 3° en 4°, en de artikelen 6, 7, 8 en 9,

L'avis concernant l'article 1er, l'article 2, 1°, l'article 3, l'article 4, 2°, l'article 5, 1°, 3° et 4°, et les articles 6, 7, 8 et 9,

werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

a été donné par la première chambre, composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

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

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

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, 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

Het advies betreffende artikel 1, artikel 2, 2° tot 6°, artikel 4, 1°, artikel 5, 2°, en artikel 9,

L'avis concernant l'article 1er, l'article 2, 2° à 6°, l'article 4, 1°, l'article 5, 2°, et l'article 9,

werd gegeven door de achtste kamer, samengesteld uit

a été donné par la huitième chambre, composée de

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, 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. L. HELLIN.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, 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,

F. LIEVENS

W. DEROOVER