

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 juli 1997 door de Minister van Pensioenen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 april 1969 houdende algemeen reglement betreffende het gewaarborgd inkomen voor bejaarden", heeft op 14 juli 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Pensions, le 9 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 29 avril 1969 portant règlement général en matière de revenu garanti aux personnes âgées", a donné le 14 juillet 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd 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 de omstandigheid enerzijds dat de bij dit besluit ingevoerde sociale correctie van ambtswege zal worden toegepast voor de personen die op 1 juli 1997 een gewaarborgd inkomen voor bejaarden genieten enerzijds (1) en anderzijds, dat de gepensioneerden die geen gewaarborgd inkomen genieten zo spoedig mogelijk worden ingelicht ten einde hen toe te laten hun rechten te laten gelden.".

*

* *

1. Zoals voor de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 4 augustus 1996, kan de mededeling van het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen slechts gevraagd worden "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed" (artikel 84, eerste lid, 2º). Thans heeft de wet hieraan toegevoegd dat, in een dergelijk geval, "de motivering die

(1) Dit woord is een overbodige herhaling.

in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen (wordt) in de aanhef van de verordening" (zelfde bepaling).

Het laatstgenoemde vereiste is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken te voorkomen. Een overheid die de hoogdringendheid ten onrechte inroept om binnen drie dagen een advies te verkrijgen, loopt het risico haar besluit wegens een ontoereikende motivering vernietigd te zien door de Raad van State, afdeling administratie (1).

Indien de afdeling wetgeving van de Raad van State tot de vaststelling komt dat de ingeroepen hoogdringendheid kennelijk niet regelmatig gemotiveerd wordt of niet wettelijk verantwoord is, stelt zij een gebrek vast, dat enerzijds vrijwel zeker tot de vernietiging van de ontworpen verordening aanleiding zal geven indien deze voor de afdeling administratie wordt bestreden, en dat anderzijds de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om de opgegeven motivering zonder meer in de aanhef van de ontworpen verordening op te nemen. Een dergelijke vaststelling maakt een verder onderzoek van het ontwerp dan ook volstrekt overbodig.

In casu wordt de hoogdringendheid gemotiveerd door de vaststelling dat de sociale correctie voor personen

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, pp. 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, p. 24.

die op 1 juli 1997 een gewaarborgd inkomen voor bejaarden genieten van ambtswege zal worden toegepast. Aldus wordt de hoogdringendheid enkel aangetoond door de in het besluit zelf bepaalde datum van inwerkingtreding. De motivering is dan ook tautologisch : de motivering van de hoogdringendheid door de gekozen datum van inwerkingtreding komt immers neer op een motivering die enkel verwijst naar een discretionaire wilsuiting van het bestuur. In dat geval dient immers gemotiveerd te worden waarom die datum noodzakelijk is. Noch die datum, noch de verwijzing naar het vereiste andere betrokkenen zo spoedig mogelijk in te lichten ten einde hen toe te laten hun rechten te laten gelden, tonen voldoende specifiek aan waarom het ontworpen besluit binnen een zo korte tijd bekend gemaakt moet worden dat een beroep op de spoedprocedure van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewettigd zou zijn. Aldus komt de motivering in werkelijkheid neer op een loutere affirmatie dat het geval spoedeisend is. Een dergelijke motivering is een tautologie en is gelijk te stellen met een afwezigheid van motivering.

De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk.

2. Ingeval het ontwerp opnieuw voor advies aan de Raad van State zou worden voorgelegd, meent deze er nu al de aandacht te moeten op vestigen dat het ontwerp, zoals

.../...

het thans luidt, in Ministerraad zal moeten worden overlegd, hetgeen alsnog niet is gebeurd (1).

Artikel 1 van het ontwerp vervangt artikel 48 van het koninklijk besluit van 29 april 1969 houdende algemeen reglement betreffende het gewaarborgd inkomen voor bejaarden. Het ontworpen artikel 48, eerste lid - dat de bestaande tekst herneemt behoudens de toevoeging van een voorbehoud voor artikel 49 - bepaalt dat het bedrag van het gewaarborgd inkomen slechts met 90 pct. van de in artikel 10, eerste lid, van de wet bedoelde pensioenen en andere voordelen verminderd wordt. Hiertoe kan de Koning enkel rechtsgrond vinden in artikel 10, eerste lid, van de wet van 1 april 1969 tot instelling van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden, luidens hetwelk de Koning kan voorschrijven dat de pensioenen en andere voordelen die Hij aanwijst niet van het gewaarborgd inkomen worden afgetrokken, in de mate die Hij bepaalt. De krachtens die bepaling genomen koninklijke besluiten moeten echter in Ministerraad worden overlegd (2).

(1) Alleen een nota met een inhoudelijk voorstel werd aan de Ministerraad voorgelegd.

(2) In tegenstelling met die genomen krachtens artikel 10, derde lid, waarin de Koning kan bepalen in welke gevallen een vermindering of een schorsing, welke een pensioen of voordeel heeft ondergaan, voor de toepassing van dat artikel niet in aanmerking wordt genomen.

Die vaststelling geldt ook voor het hernomen derde en het gewijzigde vierde lid van artikel 48 van het koninklijk besluit van 29 april 1969.

Het nieuwe tweede lid van artikel 48 bepaalt dat de vrijstelling van 10 pct. niet geldt indien het pensioen wegens vervroeging werd verminderd en daadwerkelijk en voor de eerste maal is ingegaan voor 1 januari 1987. Weer is dit een toepassing van de delegatie in artikel 10, eerste lid, in fine van de wet van 1 april 1969. Het betreft hier immers niet het bepalen van verminderingen of schorsingen welke een pensioen heeft ondergaan en die voor de toepassing van artikel 10 niet in aanmerking worden genomen, maar het bepalen van de mate waarin het - overeenkomstig artikel 10, derde lid, bepaalde - pensioen in mindering van het gewaarborgd inkomen wordt gebracht.

Bijgevolg vindt artikel 1 van het ontwerp geen rechtsgrond in artikel 10, derde lid, doch wel in artikel 10, eerste lid, van de wet van 1 april 1969, zodat het ontwerp in Ministerraad moet worden overlegd. Daartoe volstaat niet dat een voorstel om een sociale correctie in te voegen door de Ministerraad werd aanvaard. Overleg in Ministerraad veronderstelt in principe immers dat een ontwerptekst wordt goedgekeurd waaromtrent alle vereiste adviezen werden ingewonnen.

.../...

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 est la suivante :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de omstandigheid enerzijds dat de bij dit besluit ingevoerde sociale correctie van ambtswege zal worden toegepast voor de personen die op 1 juli 1997 een gewaarborgd inkomen voor bejaarden genieten enerzijds (1) en anderzijds, dat de gepensioneerden die geen gewaarborgd inkomen genieten zo spoedig mogelijk worden ingelicht ten einde hen toe te laten hun rechten te laten gelden.".

*

* *

1. Tout comme avant le remplacement de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 4 août 1996, la communication de l'avis de la section de législation ne peut être demandée dans un délai ne dépassant pas trois jours qu'"en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande" (article 84, alinéa 1er, 2°). A l'heure actuelle, la loi ajoute qu'en pareil cas, "la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire" (même disposition).

Cette dernière condition a été imposée par le législateur afin de prévenir des abus éventuels. L'autorité qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans

(1) Ce mot est une redite.

les trois jours court le risque de voir annuler son arrêté par le Conseil d'Etat, section d'administration, pour insuffisance de motifs (1).

Si la section de législation du Conseil d'Etat conclut que l'urgence invoquée n'est manifestement pas motivée de manière régulière ou n'est pas justifiée conformément à la loi, elle constate un vice qui, d'une part, conduira presque à coup sûr à l'annulation du règlement en projet si ce dernier fait l'objet d'un recours devant la section d'administration, et auquel, d'autre part, l'autorité requérante ne peut plus remédier, compte tenu de l'obligation de reproduire purement et simplement dans le préambule du règlement en projet la motivation indiquée dans la demande d'avis. Pareille constatation rend dès lors parfaitement inutile un examen plus poussé du projet.

En l'espèce, l'urgence est motivée par la mention du fait que la correction sociale sera appliquée d'office pour les personnes qui bénéficient d'un revenu garanti aux personnes âgées au 1er juillet 1997. L'urgence, ainsi, est uniquement justifiée par la date d'entrée en vigueur fixée par l'arrêté même. La motivation est donc tautologique : motiver l'urgence par référence à la date d'entrée en vigueur choisie équivaut en effet à une motivation qui se réfère simplement à une manifestation de volonté discrétionnaire de l'administration. Dans ce cas, il faut en

(1) Exposé des motifs accompagnant le projet qui a abouti à la loi du 4 août 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-6, p. 24.

effet indiquer le motif pour lequel cette date s'impose. Ni cette date, ni la référence à la nécessité d'informer le plus rapidement possible d'autres personnes intéressées afin de leur permettre de faire valoir leurs droits, ne démontrent avec suffisamment de spécificité pourquoi l'arrêté en projet doit être publié à aussi bref délai qu'il se justifierait de recourir à la procédure d'urgence prévue à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. La motivation consiste donc à affirmer purement et simplement que l'affaire est urgente. Pareille motivation constitue une tautologie et doit être assimilée à une absence de motivation.

La demande d'avis est, dès lors, irrecevable.

2. Au cas où le projet serait à nouveau soumis à l'avis du Conseil d'Etat, celui-ci estime devoir souligner dès à présent que le projet, dans sa version actuelle, devra être délibéré en Conseil des Ministres, ce qui n'a pas encore été fait (1).

L'article 1er du projet remplace l'article 48 de l'arrêté royal du 29 avril 1969 portant règlement général en matière de revenu garanti aux personnes âgées. L'article 48, alinéa 1er en projet - qui reproduit le texte existant sauf à ajouter une réserve concernant l'article 49 - prévoit que le montant du revenu garanti n'est diminué que de 90 p.c. des pensions et autres prestations

(1) Seule une note comportant une proposition de fond a été soumise au Conseil des Ministres.

visées à l'article 10, alinéa 1er, de la loi. Pour ce faire, le Roi ne peut trouver de fondement légal qu'à l'article 10, alinéa 1er, de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, selon lequel le Roi peut prescrire que les pensions et les autres avantages qu'Il détermine ne seront pas, dans la mesure qu'Il indique, défalqués du revenu garanti. Les arrêtés royaux établis en vertu de cette disposition doivent toutefois être délibérés en Conseil des Ministres (1).

Cette constatation vaut également pour l'alinéa 3, reproduit, et l'alinéa 4, modifié, de l'article 48 de l'arrêté royal du 29 avril 1969.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 48 dispose que l'exemption de 10 p.c. ne s'applique pas si la pension a été réduite pour cause d'anticipation et si elle a effectivement pris cours pour la première fois avant le 1er janvier 1987. A nouveau, il s'agit d'une application de la délégation inscrite à l'article 10, alinéa 1er, in fine, de la loi du 1er avril 1969. Le nouvel alinéa 2 ne vise pas, en l'espèce, à fixer des réductions ou des suspensions d'une pension qui ne sont pas prises en considération pour l'application de l'article 10, mais à déterminer la mesure dans laquelle, conformément à l'article 10, alinéa 3, la pension vient en diminution du revenu garanti.

(1) Contrairement à ceux établis en vertu de l'article 10, alinéa 3, par lesquels le Roi peut déterminer dans quels cas la réduction ou la suspension d'une pension ou d'un avantage ne sera pas prise en considération pour l'application de cet article.

Par conséquent, l'article 1er du projet ne tient pas son fondement légal de l'article 10, alinéa 3, mais au contraire de l'article 10, alinéa 1er, de la loi du 1er avril 1969, de sorte que le projet doit être délibéré en Conseil des Ministres. Il ne suffit pas, à cet effet, que le Conseil des Ministres ait approuvé une proposition d'insérer une correction sociale. La délibération en Conseil des Ministres, en effet, suppose en principe l'adoption d'un projet de texte ayant recueilli l'ensemble des avis requis.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était 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. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-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. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par de H. L. VERMEIRE, auditeur adjoint. 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