

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première et deuxième chambres des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 1er septembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant confirmation des arrêtés royaux pris en application 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 la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 3 septembre 1997 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en tweede vakantiekamer, op 1 september 1997 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot bekrachtiging van de 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 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 3 september 1997 het volgende advies gegeven :

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 s'énonce comme suit :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat het voorontwerp de bekrachtiging inhoudt van de koninklijke besluiten, die hoofdzakelijk genomen zijn 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, waarvan artikel 6, § 2, derde lid, bepaalt dat een ontwerp van wet tot bekrachtiging van deze besluiten uiterlijk op 1 oktober 1997 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend dient te worden.

Welnu, de Regering acht het noodzakelijk reeds eerder, nl. begin september dit ontwerp aan het Parlement voor te leggen.

Enerzijds krijgt het Parlement zo ruim de kans om over de in het voorontwerp opgenomen besluiten een grondig debat te voeren.

Anderzijds wil de Regering ten alle prijze vermijden dat de via deze besluiten doorgevoerde hervormingen op fiscaal en financieel vlak, evenals de genomen maatregelen in de Sociale Zekerheid, o.a. de invoering van het globaal financieel beheer, ook maar enigszins in het gedrang zouden komen door een laat-tijdige bekrachtiging.

Dit zou niet alleen afbreuk doen aan 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, alsook de modernisering van de Sociale Zekerheid, bovendien zou dit een toestand van rechtsonzekerheid

.../...

creëren, gezien de hervormingen reeds daadwerkelijk hun uitwerking gekregen hebben".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

OBSERVATIONS GENERALES

1. Dans le bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat n'a pu vérifier que de manière succincte dans quelle mesure les arrêtés visés par la loi en projet, ainsi qu'ils ont été publiés au Moniteur belge, 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 dans quelle mesure les textes définitifs s'écartent des projets de textes.

Il s'ensuit que le Conseil d'Etat n'a pu examiner dans quelle mesure les arrêtés, ainsi qu'ils ont été publiés, se concilient, dans chacune de leurs dispositions, avec certaines normes de valeur supérieure, et notamment avec la Constitution et les conventions internationales.

.../...

A titre d'exemple, le Conseil d'Etat se doit néanmoins d'observer, ainsi qu'il l'a rappelé dans son avis du 30 juin 1997 sur les projets dont sont issus les arrêtés royaux du 24 juillet 1997, que vise l'article 10 de l'avant-projet de loi de confirmation, que ni le Roi ni le législateur ne peuvent porter atteinte au principe de l'annalité du contingent, consacré par l'article 183 de la Constitution (1).

2. Le contrôle succinct que le Conseil d'Etat a effectué a fait ressortir, en outre, que le Gouvernement n'a pas pris en considération une observation que la section de législation avait formulée à propos de l'absence du fondement légal requis d'une disposition qui lui avait été soumise. Tel est notamment le cas de l'article 12 (2) de l'arrêté royal du 8 août 1997 portant des mesures en vue du développement de la gestion globale de la sécurité sociale, en application de l'article 9 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et 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 (article 9 du projet) (3).

(1) Moniteur belge, 15 août 1997, pp. 21.056 - 21.094, notamment pp. 21.059 et 21.082.

(2) Voyez l'article 14 du projet d'arrêté royal concerné.

(3) Avis du Conseil d'Etat du 17 juillet 1997, Moniteur belge, 29 août 1997, p. 22.129.

La confirmation envisagée de cet arrêté porte remède à l'illégalité, relevée par le Conseil d'Etat, de la disposition précitée.

OBSERVATION PARTICULIERE

Articles 4 et 5

S'il est vrai que la procédure de confirmation législative renforce le contrôle par le législateur sur l'exercice des pouvoirs consentis au Roi, c'est pour autant que le contrôle parlementaire soit aussi effectif que possible. Ainsi la Cour d'arbitrage a mis en évidence que ce contrôle parlementaire trouve sa justification du fait que la confirmation législative aboutit à soustraire certains actes du pouvoir exécutif aux contrôles juridictionnels des actes réglementaires (1). Ce contrôle risquerait de devenir illusoire si les membres de la Chambre des représentants n'étaient pas en mesure de vérifier, textes en main, la portée des arrêtés royaux soumis à la confirmation.

Dans le domaine fiscal en particulier, compte tenu de l'article 170 de la Constitution, qui garantit sans exception à tout citoyen qu'il ne sera pas soumis à un impôt sans que celui-ci ait été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue (2), on ne saurait perdre de vue que les modalités procédurales de la confirmation législative sont essentielles.

(1) Cour d'arbitrage, arrêts 34/93 (Arr. C.A., 1993, P. 359) et 73/93 (Arr. C.A., 1993, p. 817).

(2) Cour d'arbitrage, arrêt 64/95 (Arr. C.A., 1995, pp. 397 et ss.).

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.

Te dezen luidt die motivering als volgt :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat het voorontwerp de bekrachtiging inhoudt van de koninklijke besluiten, die hoofdzakelijk genomen zijn 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, waarvan artikel 6, § 2, derde lid, bepaalt dat een ontwerp van wet tot bekrachtiging van deze besluiten uiterlijk op 1 oktober 1997 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend dient te worden.

Welnu, de Regering acht het noodzakelijk reeds eerder, nl. begin september dit ontwerp aan het Parlement voor te leggen.

Enerzijds krijgt het Parlement zo ruim de kans om over de in het voorontwerp opgenomen besluiten een grondig debat te voeren.

Anderzijds wil de Regering ten alle prijze vermijden dat de via deze besluiten doorgevoerde hervormingen op fiscaal en financieel vlak, evenals de genomen maatregelen in de Sociale Zekerheid, o.a. de invoering van het globaal financieel beheer, ook maar enigszins in het gedrang zouden komen door een laat-tijdige bekrachtiging.

Dit zou niet alleen afbreuk doen aan 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, alsook de modernisering van de Sociale Zekerheid, bovendien zou dit een toestand van rechtsonzekerheid

.../...

creëren, gezien de hervormingen reeds daadwerkelijk hun uitwerking gekregen hebben".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. 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, zoals ze bekendgemaakt zijn in het Belgisch Staatsblad, rekening houden met de opmerkingen die de Raad over de hem voorgelegde ontwerpen heeft gemaakt. Meer in het algemeen heeft de Raad niet kunnen nagaan in hoeverre de definitieve teksten afwijken van de ontwerpteksten.

Hieruit volgt dat de Raad van State niet heeft kunnen onderzoeken in hoeverre de besluiten, zoals ze zijn bekendgemaakt, in elk van hun bepalingen overeenstemmen met hogere rechtsnormen, inzonderheid met de Grondwet en de internationale verdragen.

.../...

Bij wijze van voorbeeld moet de Raad van State niettemin opmerken, zoals in zijn advies van 30 juni 1997 over de ontwerpen die geleid hebben tot de koninklijke besluiten van 24 juli 1997, bedoeld in artikel 10 van het voorontwerp van bekrachtigingswet, dat noch de Koning, noch de wetgever afbreuk kunnen doen aan het beginsel van de annaliteit van het contingent, gehuldigd in artikel 183 van de Grondwet (1).

2. Uit de summiere controle die de Raad van State heeft uitgevoerd, is voorts gebleken dat de Regering is voorbijgegaan aan een opmerking die de afdeling wetgeving heeft geformuleerd in verband met het ontbreken van de vereiste rechtsgrond van een haar voorgelegde bepaling. Dat is met name het geval voor artikel 12 (2) van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 houdende maatregelen met het oog op de uitbouw van het globaal beheer van de sociale zekerheid, met toepassing van artikel 9 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3, § 1, 4°, 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 (artikel 9 van het ontwerp) (3).

(1) B.S., 15 augustus 1997, pp. 21.056 - 21.094, i.h.b. pp. 21.059 en 21.082.

(2) Zie artikel 14 van het desbetreffende ontwerp van koninklijk besluit.

(3) Advies van de Raad van State van 17 juli 1997, B.S., 29 augustus 1997, p. 22.129.

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

BIJZONDERE OPMERKING

Artikelen 4 en 5

De procedure van de bekrachtiging door de wetgever versterkt weliswaar de controle van de wetgever op de uitoefening van de aan de Koning opgedragen bevoegdheid, doch alleen voor zover die parlementaire controle zo efficiënt mogelijk geschiedt. Zo heeft het Arbitragehof erop gewezen dat de reden van die parlementaire controle ligt in het feit dat de bekrachtiging door de wetgever ertoe leidt dat sommige handelingen van de uitvoerende macht aan de jurisdictionele controle van de verordenende handelingen worden onttrokken (1). Die controle zou louter denkbeeldig kunnen worden als de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers niet in staat worden gesteld om met de teksten in de hand de draagwijdte van de ter bekrachtiging voorgelegde koninklijke besluiten na te gaan.

Inzonderheid in fiscale zaken mag niet uit het oog worden verloren dat de procedurele regels van de bekrachtiging door de wetgever van wezenlijk belang zijn,

(1) Arbitragehof, arrest 34/93 van 6 mei 1993, considerans 2.A.1, en arrest 73/93 van 21 oktober 1993, considerans B.1.

gelet op artikel 170 van de Grondwet waarbij aan iedere burger de waarborg wordt geboden dat alleen een democratisch verkozen beraadslagende vergadering hem een belasting kan opleggen (1).

(1) Arbitragehof, arrest 64/95 van 13 september 1995, considerans B.14.

Les articles 1er, 2, 3, 4, 5, 10 et 11 ont été examinés par la deuxième chambre des vacations, composée de

De artikelen 1, 2, 3, 4, 5, 10 en 11 werden onderzocht door de tweede vakantiekamer, samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. LIENARDY,
de Heren P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. JOTTRAND, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. JOTTRAND, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

M.-L. WILLOT-THOMAS

De artikelen 1, 6, 7, 8, 9 en 11 werden onderzocht door de eerste vakantiekamer, samengesteld uit

Les articles 1er, 6, 7, 8, 9 en 11 ont été examinés par la première chambre des vacations, composée de

Mevrouw M.-R. BRACKE,
Madame

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs P. LEMMENS,

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. P. LIENARDY, staatsraad.

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

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire, et exposée par Mme Ch. BAMPS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

M.-R. BRACKE