

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 oktober 1997 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement van de Regering op het 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 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", heeft op 21 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 20 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement du Gouvernement au 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 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", a donné le 21 octobre 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 :

"door het feit dat dit ontwerp van wet reeds ter bespreking voorligt in de bevoegde Commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De Regering wenst dan ook dit amendement nog tijdens deze bespreking in te dienen zodat zij samen met de andere bepalingen van bovenvermeld ontwerp behandeld kan worden. Dit amendement is immers essentieel met het oog op de bekrachtiging van de in het ontwerp van wet opgenomen koninklijke besluiten".

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich hoofdzakelijk beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Krachtens artikel 51, § 1, eerste lid, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke

.../...

pensioenstelsels houden de besluiten genomen ter uitvoering van de titels III tot en met IX, en X, hoofdstuk III, op uitwerking te hebben op het einde van de zesde maand volgend op hun inwerkingtreding, tenzij zij voor die dag bij wet bekrachtigd zijn (1). Voor de besluiten bedoeld in artikel 2, 1°, 4°, 5° en 6° en de artikelen 3, 4 en 5 van het ontwerp van bekrachtigingswet, waarop het voor advies voorgelegde amendement betrekking heeft, valt luidens de toelichting bij het ontworpen amendement, die einddatum op 30 oktober 1997.

Aangezien blijktens dezelfde toelichting verwacht wordt dat de voormelde besluiten niet voor 30 oktober 1997 bekrachtigd zullen worden, zouden zij na die datum ophouden uitwerking te hebben voor de toekomst.

Met het voorliggend amendement beoogt de regering nu dat probleem op te lossen. Met name is het de bedoeling het van kracht zijn van voormelde besluiten te verlengen. In feite zal de voorgestelde werkwijze hierop neerkomen dat de hoger vermelde besluiten, welke vanaf 31 oktober 1997 opgehouden hebben van kracht te zijn, met terugwerkende kracht zullen herleven.

2. Voorzeker is het de wetgever niet verboden aan de wetten welke hij uitvaardigt terugwerkende kracht te verlenen. Het verbod van retroactiviteit is op zichzelf geen grondwettelijk beginsel. Wel mag die retroactiviteit niet in strijd

(1) Die bekrachtiging moet blijkens dezelfde wetsbepaling in ieder geval voor 31 december 1997 plaatshebben. Dit is geen alternatieve, doch een cumulatieve voorwaarde.

komen met specifieke grondwettelijke en internationaalrechtelijke normen (1). De verenigbaarheid met die normen, welke in voorkomend geval door de rechter kan worden getoetst, hangt volgens de rechtspraak van het Arbitragehof mede af van de wettigheid van het doel dat de retroactiviteit nastreeft alsmede van de evenredigheid tussen dat doel en het middel van de retroactiviteit. Bovendien kan de retroactiviteit een aantal meer praktische problemen, inzonderheid wat de rechtszekerheid betreft, doen rijzen.

Hoe dan ook verbiedt artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens dat bepalingen waardoor straffen worden ingesteld terugwerken in de tijd. Het voorgelegde ontwerp-amendement zou dus niet voor gevolg kunnen hebben dat gedragingen welke in de tijd gesitueerd zijn tussen 30 oktober 1997 en de bekendmaking van de bekrachtigingswet, bestraft worden met toepassing van strafbepalingen welke in de te bekrachtigen besluiten zouden zijn opgenomen.

Ook moet worden vermeden dat door de geplande retroactiviteit ingegrepen wordt in hangende rechtsgedingen en dat in de tussenperiode verworven rechten worden geschonden.

Het zal derhalve zaak zijn van de wetgever erop toe te zien dat de terugwerkende kracht welke het ontwerp inhoudt verenigbaar is met de bovengenoemde beginselen.

(1) Zoals het eigendomsrecht of het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod.

3. Doordat het de termijn van bekrachtiging verlengt, hoort het ontworpen amendement eigenlijk niet thuis in de bekrachtigingswet zelf. Het zou beter worden opgevat als een aanvulling van artikel 51, § 1, van de voormelde wet van 26 juli 1996. Het is echter niet strikt noodzakelijk het amendement onder de vorm van een apart wetsontwerp bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen, doch het kan worden geformuleerd als een wijzigingsbepaling van de wet van 26 juli 1996, die aan de ontworpen bekrachtigingswet kan worden toegevoegd. Daarvoor zullen uiteraard de verwijzingen naar specifieke bepalingen van de bekrachtigingswet moeten worden omgevormd tot verwijzingen naar de overeenstemmende bepalingen van de wet van 26 juli 1996.

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, l'urgence est motivée comme suit :

"door het feit dat dit ontwerp van wet reeds ter bespreking voorligt in de bevoegde Commissie van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De Regering wenst dan ook dit amendement nog tijdens deze bespreking in te dienen zodat zij samen met de andere bepalingen van bovenvermeld ontwerp behandeld kan worden. Dit amendement is immers essentieel met het oog op de bekrachtiging van de in het ontwerp van wet opgenomen koninklijke besluiten".

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

1. En vertu de l'article 51, § 1er, alinéa 1er de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, les arrêtés pris en vertu des titres III à IX, et X, chapitre III, cessent de produire leurs effets à la fin du sixième mois qui suit leur entrée en vigueur, s'ils n'ont

.../...

pas été confirmés par la loi avant cette date (1). Pour les arrêtés visés à l'article 2, 1^o, 4^o, 5^o et 6^o et les articles 3, 4 et 5 du projet de loi de confirmation, auxquels se rapporte l'amendement soumis pour avis, cette date ultime est, selon la justification de l'amendement en projet, le 30 octobre 1997.

Dès lors que, selon la même justification, il est prévu que les arrêtés susvisés ne seront pas confirmés avant le 30 octobre 1997, ils cesseraient, après cette date, de produire leurs effets pour l'avenir.

Par le présent amendement, le gouvernement entend résoudre ce problème. Il projette notamment de proroger la force obligatoire des arrêtés concernés. En fait, le procédé proposé reviendra à faire revivre avec effet rétroactif les arrêtés susvisés, qui auront cessé d'être en vigueur à partir du 31 octobre 1997.

2. Il n'est assurément pas interdit au législateur d'accorder une force rétroactive aux lois qu'il édicte. L'interdiction de la rétroactivité ne constitue pas, en soi, un principe constitutionnel. Toutefois, cette rétroactivité ne peut pas être contraire à des normes spécifiques d'ordre

(1) Selon la même disposition législative, cette confirmation doit intervenir en tout cas avant le 31 décembre 1997. Cette condition n'est pas alternative, mais cumulative.

constitutionnel et de droit international (1). La compatibilité avec ces normes, qui peut, le cas échéant, être contrôlée par le juge, dépend entre autres, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, de la légalité de l'objectif poursuivi par la rétroactivité, ainsi que de la proportionnalité entre cet objectif et le moyen qu'est la rétroactivité. En outre, la rétroactivité peut susciter un certain nombre de problèmes plus pratiques, notamment en ce qui concerne la sécurité juridique.

En tout état de cause, l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, interdit d'établir des peines qui rétroagissent dans le temps. Il ne pourrait résulter, dès lors, du projet d'amendement soumis que des actes qui se situent dans le temps entre le 30 octobre 1997 et la publication de la loi de confirmation seraient sanctionnés en application des dispositions pénales inscrites dans les arrêtés à confirmer.

Il y a lieu également d'éviter que, par la rétroactivité projetée, il n'y ait d'ingérence dans des procédures en cours et de violation des droits acquis au cours de la période intermédiaire.

Il incombera donc au législateur de veiller à ce que la rétroactivité contenue dans le projet soit compatible avec les principes mentionnés ci-dessus.

(1) Telles que le droit de propriété ou le principe d'égalité et l'interdiction de la discrimination.

3. Du fait qu'il prolonge le délai de confirmation, l'amendement en projet n'est pas vraiment à sa place dans la loi de confirmation même. Mieux vaudrait le concevoir comme un ajout à l'article 51, § 1er, de la loi précitée du 26 juillet 1996. Toutefois, il n'est pas strictement nécessaire de déposer l'amendement à la Chambre des représentants sous la forme d'un projet de loi distinct; il peut être formulé comme une disposition modificative de la loi du 26 juillet 1996, qui peut être ajoutée à la loi de confirmation en projet. A cet effet, il conviendra évidemment de transformer les références aux dispositions spécifiques de la loi de confirmation en des références aux dispositions correspondantes de la loi du 26 juillet 1996.

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,

G. DE MUNTER,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, 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. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. DE MUNTER

J. DE BRABANDERE