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 7 november 1997 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de amendementen nrs. 18 en 19 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 13 november 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 7 novembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les amendements n°s 18 et 19 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 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 13 novembre 1997 l'avis suivant :

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 opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

> "De dringendheid is gemotiveerd door het feit dat bepaalde koninklijke besluiten onverwijld moeten worden bekrachtigd omdat ze anders ophouden uitwerking te hebben. De Kamer wil bijgevolg over het ontwerp kunnen stemmen op donderdag 13 november 1997.".

*

* *

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 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.

Artikel 8 van het ontwerp van bekrachtigingswet, dat thans bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in bespreking is, luidt als volgt :

"Is bekrachtigd met uitwerking van de datum van zijn inwerkingtreding :

Het koninklijk besluit van 21 april 1997 houdende sommige bepalingen betreffende de gezinsbijslag, ter uitvoering van artikel 21 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.".

Artikel 13 van het voornoemd koninklijk besluit van 21 april 1997 bepaalt :

"Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van het tweede trimester volgend op dat gedurende welke het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, met uitzondering van de artikelen 4, 6 en 11, die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1997.".

Het koninklijk besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 april 1997.

De amendementen strekken ertoe, middels het toevoegen van een tweede lid aan artikel 9 van het ontwerp van bekrachtigingswet (1) en een aanpassing van zijn artikel 10, de termijn voor bekrachtiging van de artikelen 4, 6 en 11 van het voornoemd koninklijk besluit van 21 april 1997 te verlengen van 30 juni 1997 tot 31 december 1997.

---

(1) Het eerste lid, dat het gevolg is van een amendement van de regering, strekt ertoe de termijn van bekrachtiging van andere besluiten, die verliep einde oktober 1997, te verlengen tot 31 december 1997.

De indieners van de amendementen gaan ervan uit dat, aangezien de bedoelde bepalingen uitwerking hadden op een datum voorafgaand aan de bekendmaking ervan - te weten 1 januari 1997 - deze vroeger in werking zijn getreden dan het besluit als zodanig. Zij leiden daaruit af dat die bepalingen met toepassing van artikel 51 van de wet van 26 juli 1996, hadden moeten zijn bekrachtigd op het einde van de zesde maand na hun datum van uitwerking, dat is ten laatste op 30 juni 1997.

Deze zienswijze kan echter niet worden bijgevallen.

Een "wet" in de materiële zin treedt immers pas in werking ten vroegste bij haar bekendmaking. Volgens de rechtspraak (1) en de rechtsleer (2) is de normale betekenis van "inwerkingtreding" m.a.w. het "verbindend" worden waarvan sprake in artikel 190 van de Grondwet. Krachtens deze bepaling is geen wet verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Hoewel de terminologie terzake niet altijd consequent wordt gehanteerd (3), is

---

(1) Zie inzonderheid, R.v.St., arrest nr. 12.423, Rijksdienst voor de Pensioenen der Zelfstandigen, van 1 juni 1967.

(2) Zie o.a. P. Lewalle, Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, Den Haag 1975, blz. 107 e.v. en 203 e.v.

(3) De afdeling wetgeving van de Raad van State raadt in haar adviezen steeds aan de term "heeft uitwerking op" te gebruiken wanneer het de bedoeling is een wet of verordening te laten terugwerken in de tijd.

er terzake geen reden voorhanden om aan te nemen dat de wetgever in artikel 51 van de wet van 26 juli 1996 aan het woord "inwerkingtreding" een andere betekenis heeft willen hechten.

Integendeel wijst de vaststelling dat de wetgever een termijn van ongeveer zes maanden heeft bepaald voor de bekrachtiging van de betrokken koninklijke besluiten, er bovendien op dat het zijn bedoeling was in voldoende tijd te voorzien voor een normale parlementaire procedure. Logischerwijze gaat die termijn dan ook niet vroeger in dan bij de bekendmaking van de te bekrachtigen besluiten. Die procedure van bekrachtiging zou in vele gevallen geen normaal verloop kunnen hebben of zelfs helemaal niet kunnen doorgaan indien de opvatting van de stellers van het amendement wordt bijgevallen.

De amendementen waarover advies wordt gevraagd zijn dan ook overbodig.

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 :

"L'urgence est motivée par le fait que certains arrêtés royaux doivent être confirmés sans délai sous peine de cesser de produire leurs effets. La Chambre désire par conséquent pouvoir voter le projet jeudi 13 novembre 1997.".

*

* *

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.

L'article 8 du projet de loi de confirmation, actuellement soumis à l'examen de la Chambre des représentants, est formulé comme suit :

"Est confirmé avec effet à la date de son entrée en vigueur :

L'arrêté royal du 21 avril 1997 portant certaines dispositions relatives aux prestations familiales, en

exécution de l'article 21 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.".

L'article 13 de l'arrêté royal susvisé du 21 avril 1997 dispose :

"Le présent arrêté entre en vigueur le 1er jour du deuxième trimestre qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge, à l'exception des articles 4, 6 et 11, qui produisent leurs effets le 1er janvier 1997.".

L'arrêté royal a été publié au Moniteur belge du 30 avril 1997.

Les amendements tendent, par l'ajout d'un alinéa 2 à l'article 9 du projet de loi de confirmation (1) et par une adaptation de son article 10, à proroger du 30 juin 1997 au 31 décembre 1997 le délai de confirmation des articles 4, 6 et 11 de l'arrêté royal susvisé du 21 avril 1997.

Les auteurs des amendements considèrent que, puisque les dispositions visées produisaient leurs effets à une date antérieure à leur publication - à savoir, le 1er janvier 1997 - elles sont entrées en vigueur avant l'arrêté proprement dit. Ils en infèrent que ces dispositions auraient dû, en application de l'article 51 de la loi du 26 juillet 1996, être confirmées à la fin du sixième mois

---

(1) L'alinéa 1er, qui est la résultante d'un amendement du gouvernement, tend à proroger jusqu'au 31 décembre 1997 le délai de confirmation d'autres arrêtés, qui expirait fin octobre 1997.

suivant la date de leur prise d'effet, à savoir, au plus tard le 30 juin 1997.

L'on ne peut cependant se rallier à ce point de vue.

En effet, la "loi" au sens matériel n'entre en vigueur qu'au plus tôt au moment de sa publication. Selon la jurisprudence (1) et la doctrine (2), la signification normale de l'"entrée en vigueur" est, en d'autres termes, le fait de devenir "obligatoire" au sens de l'article 190 de la Constitution. En vertu de cette disposition, aucune loi n'est obligatoire qu'après avoir été publiée dans la forme déterminée par la loi. Bien que la terminologie en la matière ne soit pas toujours utilisée de manière conséquente (3), il n'existe en l'occurrence aucune raison d'admettre que le législateur ait entendu, à l'article 51 de la loi du 26 juillet 1996, attribuer une autre signification au terme "entrée en vigueur".

---

(1) Voir notamment C.E., arrêt n° 12.423, Office national des pensions pour travailleurs indépendants, du 1er juin 1967.

(2) Voir e.a. P. Lewalle, Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps, La Haye 1975, pp. 107 et s. et 203 et s.

(3) Dans ses avis, la section de législation du Conseil d'Etat conseille toujours de faire usage du terme "produit ses effets le", lorsque l'on entend faire rétroagir dans le temps une loi ou un règlement.

Bien au contraire, la circonstance que le législateur a prévu un délai d'environ six mois pour la confirmation des arrêtés royaux concernés indique, en outre, qu'il entendait prévoir un délai suffisant pour une procédure parlementaire normale. Logiquement, ce délai ne prend donc pas cours antérieurement à la publication des arrêtés à confirmer. Dans bon nombre de cas, cette procédure de confirmation ne pourrait pas se dérouler normalement, voire ne pas avoir lieu du tout, si l'on acceptait la conception des auteurs de l'amendement.

Les amendements faisant l'objet de la demande d'avis sont dès lors superflus.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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. M. VAN DAMME.

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