

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 1998 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, 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 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders", heeft op 29 juli 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 23 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs", a donné le 29 juillet 1998 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"par la nécessité de diffuser les informations relatives aux avances en matière de cotisations de sécurité sociale dans les meilleurs délais, les nouveaux employeurs du secteur de la construction devant s'organiser financièrement pour pouvoir faire face à leurs obligations."

*

* *

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Zoals vóór 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, 2°). Thans heeft de wet hieraan toegevoegd dat, in een dergelijk geval, "de motivering die 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 advies-aanvragende 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.

2. Te dezen wordt de dringende noodzakelijkheid enkel verantwoord door te wijzen op de noodzaak om bepaalde inlichtingen zo spoedig mogelijk mede te delen om de nieuwe werkgevers uit de bouwsector toe te laten hun financiële organisatie aan te passen om hun verplichtingen te kunnen naleven.

(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 motivering is niets meer dan de herhaling van een algemeen beginsel van behoorlijke regelgeving luidens hetwelk de belanghebbenden de gelegenheid moeten hebben om tijdig kennis te nemen van nieuwe regelingen die op hen van toepassing zullen zijn. In haar algemeenheid - m.a.w. bij ontstentenis van concrete, op het voorliggende ontwerp betrokken gegevens - maakt die motivering niet duidelijk waarom het ontworpen besluit binnen een zo korte tijd bekendgemaakt 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.

Deze vaststelling klemte des te meer omdat artikel 3 van het ontwerp bovendien voorziet in een inwerkingtreding van het ontwerp op 1 januari 1999.

De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par la nécessité de diffuser les informations relatives aux avances en matière de cotisations de sécurité sociale dans les meilleurs délais, les nouveaux employeurs du secteur de la construction devant s'organiser financièrement pour pouvoir faire face à leurs obligations."

*
* *

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

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 exigence a été imposée par le législateur afin de prévenir des abus éventuels. Une autorité qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans 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 observe que le recours à la procédure d'urgence n'est manifestement pas motivé de manière régulière ou n'est pas justifié conformément à la loi, elle constate un vice qui, d'une part, conduira presque à coup sûr à l'annulation du règlement en projet s'il est attaqué 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 la motivation indiquée dans le préambule du règlement en projet. Pareille constatation rend dès lors parfaitement inutile un examen plus poussé du projet.

2. En l'occurrence, l'urgence n'est motivée que par la mention de la nécessité de diffuser certaines informations dans les meilleurs délais, afin de permettre aux nouveaux employeurs du secteur de la construction d'adapter leur

(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.

organisation financière pour pouvoir faire face à leurs obligations.

Pareille motivation ne fait que réitérer un principe général de bonne législation, selon lequel les intéressés doivent avoir la possibilité de prendre connaissance dans les délais des nouvelles réglementations qui leur seront applicables. Dans sa généralité - en d'autres mots, à défaut d'éléments concrets en relation avec le projet examiné -, cette motivation ne précise pas pourquoi l'arrêté en projet doit être publié à aussi bref délai qu'il se justifie 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 se résume ainsi à affirmer simplement que le cas est urgent. Une telle motivation constitue une tautologie et doit être assimilée à une absence de motivation.

Cette constatation est d'autant plus pregnante que l'article 3 du projet prévoit, en outre, que ce dernier entre en vigueur le 1er janvier 1999.

Par conséquent, la demande d'avis est irrecevable.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

D. ALBRECHT,
L. HELLIN,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. W. WEYMEERSCH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. W. WEYMEERSCH, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

D. VERBIEST