

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 januari 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende budgettaire en diverse bepalingen", heeft op 21 januari 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 19 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant des dispositions budgétaires et diverses", a donné le 21 janvier 1999 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 verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par le fait que des mesures structurelles doivent être prises le plus rapidement possible en vue de garantir l'équilibre financier du régime des vacances annuelles des travailleurs salariés. La délégation de pouvoirs au Roi est nécessaire compte tenu de la prochaine dissolution des Chambres à la fin de cette législature.".

*

* *

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.

*

* *

1. Het om advies voorgelegde amendement verleent aan de Koning de bevoegdheid om tot 30 april 1999 bij in de Ministerraad overlegde besluiten de in het amendement opgesomde wetten te wijzigen teneinde, door het invoeren van

.../...

structurele maatregelen, het financiële evenwicht van de regeling voor jaarlijkse vakantie van de handarbeiders veilig te stellen. De Koning kan bovendien binnen bepaalde grenzen strafrechtelijke of administratieve sancties bepalen die toepasselijk zijn in geval van de overtreding van het bepaalde in de voornoemde besluiten. Die besluiten zijn van toepassing ten vroegste vanaf het vakantie-dienstjaar 1998, vakantiejaar 1999 en houden op uitwerking te hebben op 31 december 2000, tenzij zij ten laatste op die datum bij wet zijn bekrachtigd.

2.1. De ontworpen bepalingen moeten worden beschouwd als bepalingen die aan de Koning bijzondere machten toekennen. Zulke bepalingen kunnen rechtsgrond vinden in artikel 105 van de Grondwet naar luid waarvan de Koning geen andere macht heeft dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen. De bijzondere machtenwetten moeten immers worden beschouwd als één van de categorieën van de in voornoemd grondwetsartikel bedoelde "bijzondere wetten", krachtens welke de uitvoerende macht bevoegdheden kan krijgen die haar niet rechtstreeks door de Grondwet worden verleend.

De op grond van een wet tot toekenning van bijzondere machten aan de Koning verleende bevoegdheid is evenwel niet onbeperkt. Om bestaandbaar te blijven met het geheel van de grondwettelijke regels die de verhouding tussen de staatsmachten regelen, mogen de bijzondere machten slechts voor een beperkte periode worden toegekend, dienen

.../...

bepaalde feitelijke omstandigheden aanwezig te zijn die gewoonlijk als "uitzonderlijke omstandigheden" of als "crisisomstandigheden" worden bestempeld en moeten de bijzondere machten nauwkeurig worden omschreven (1).

2.2.1. Te dezen worden de bijzondere machten slechts voor een zeer beperkte periode toegekend, met name tot 30 april 1999, zodat aan de eerste zo-even in herinnering gebrachte voorwaarde is voldaan.

2.2.2. Wat de aanwezigheid van uitzonderlijke omstandigheden betreft - crisisomstandigheden kunnen te dezen bezwaarlijk aanwezig worden geacht, wordt in de verantwoording van het amendement verwezen naar de noodzaak om zo snel mogelijk structurele maatregelen te nemen met het oog op het verzekeren van het financiële evenwicht van het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de loonarbeiders, waarbij wordt gewezen op de ontbinding van de wetgevende kamers met het oog op de in juni 1999 te houden verkiezingen.

De noodzaak om snel structurele maatregelen te nemen met het oog op het verzekeren van het financiële evenwicht van een sector uit de sociale zekerheid, toont op zich nog niet aan dat er uitzonderlijke omstandigheden aanwezig zijn die de toekenning van bijzondere machten aan

(1) Zie hieromtrent het advies L. 25.169/1/8 van 31 mei en 4 juni 1996 over een voorontwerp van wet "tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", Gedr. St., Kamer, 1995-96, nr. 607/1.

de Koning kunnen verantwoorden. Zulks kan evenwel anders zijn wanneer de nakende ontbinding van de wetgevende kamers bij die vaststelling wordt betrokken. Wanneer mocht worden aangetoond, eensdeels, dat de parlementaire procedure tot goedkeuring van de nodig geachte maatregelen niet meer vóór de ontbinding van de wetgevende kamers tot een goed einde zou kunnen worden gebracht en, anderdeels, dat het financiële evenwicht van de betrokken sector dermate in het gedrang is gekomen dat geen verder uitstel voor het nemen van maatregelen meer mogelijk is, kan worden aanvaard dat uitzonderlijke omstandigheden voorhanden zijn die het toekennen van bijzondere machten aan de Koning kunnen verantwoorden. Het aanwenden van dat procédé kan alsdan in ieder geval toelaatbaar worden geacht wanneer, zoals te dezen het geval is, het toekennen van de bijzondere machten wordt getemperd door het vereiste van wettelijke bekrachtiging.

Teneinde de wetgevende kamers toe te laten hun beoordelingsbevoegdheid betreffende de aanwezigheid van de voornoemde uitzonderlijke omstandigheden uit te oefenen, zouden in de verantwoording van het amendement de nodige gegevens moeten worden aangedragen waaruit blijkt dat aan de zo-even omschreven criteria is voldaan.

2.2.3. Wat het vereiste betreft dat de bijzondere machten nauwkeurig moeten worden omschreven, dient te worden vastgesteld dat noch uit de tekst van het amendement, noch uit de verantwoording ervan blijkt welke de aard is van de "structurele maatregelen" die de stellers van het amendement op het oog hebben. Het amendement - of op zijn minst

.../...

de verantwoording ervan - behoeft derhalve een aanvulling waaruit de precieze strekking blijkt van de maatregelen die de Koning vermag uit te vaardigen.

3. Het amendement beoogt de invoeging van twee artikelen in het ontwerp van wet houdende budgettaire en diverse bepalingen. Er dient te worden aangegeven waar die artikelen in dat ontwerp dienen te worden ingevoegd. Gezien de structuur van bedoeld wetsontwerp gebeurt zulks best in een afzonderlijk hoofdstuk dat dan in titel II wordt ingevoegd. Bij de nummering van de artikelen zal rekening moeten worden gehouden met twee voorheen door de regering ingediende amendementen.

4. De laatste volzin van het eerste lid van het amendement houdende invoeging van een artikel X dient te vervallen, aangezien er, op grond van een a contrario redenering, ten onrechte zou kunnen uit worden afgeleid dat de Koning de bepalingen betreffende de bijdragen in de andere in het lid opgesomde wetten niet vermag te wijzigen.

5. De leden van een artikel moeten typografisch van elkaar worden gescheiden en een nieuw lid moet worden aangegeven door het inspringen van de eerste regel. Mocht het in de bedoeling van de stellers van het amendement liggen de laatste vier volzinnen van artikel X als afzonderlijke leden op te nemen, dan passe men de ontworpen bepaling in die zin aan. Er kan dan worden overwogen om van het huidige eerste lid een paragraaf 1 te maken en de daaropvolgende vier leden onder te brengen in een paragraaf 2.

.../...

6. Aangezien de besluiten die de Koning op grond van het amendement zou kunnen nemen, geen op zichzelf staande besluiten zijn, maar wel besluiten die bestaande wetteksten wijzigen, dient voor de toegankelijkheid van de regelgeving, de strafbaarstelling van de overtreding van die wijzigingsbepalingen best te gebeuren in de door de Koning op grond van de Hem toegekende bijzondere machten gewijzigde wetten zelf.

7. Artikel XX dat door het amendement wordt ingevoegd, bepaalt dat de bij artikel X bedoelde besluiten van toepassing zijn ten vroegste vanaf het vakantiedienstjaar 1998, vakantiejaar 1999. Aldus is het niet uitgesloten dat de besluiten die de Koning op grond van de toegekende volmachten zou nemen, terugwerkende kracht zouden hebben. Te dien aanzien dient in herinnering te worden gebracht dat volgens de rechtspraak van het Arbitragehof de terugwerkende kracht van wetsbepalingen enkel kan worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang (1). Zulks geldt uiteraard ook wanneer de Koning binnen het raam van de toekenning van bijzondere machten de bevoegdheid wordt verleend bepalingen met retroactieve kracht te nemen.

(1) Zie Arbitragehof, nr. 76/97, 17 december 1997, overw. B.12.; Arbitragehof, nr. 49/98, 20 mei 1998, overw. B.4.

8. In de Nederlandse tekst van de verantwoording bij het amendement is sprake van de jaarlijkse vakantie der "loonarbeiders". In de Nederlandse tekst van artikel X is daarentegen sprake van "handarbeiders". Deze discordantie moet worden weggewerkt, mede gelet op de Franse tekst van artikel X en zijn verantwoording, waarin uitsluitend de term "travailleurs manuels" wordt gebruikt.

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, la demande d'urgence est motivée

"par le fait que des mesures structurelles doivent être prises le plus rapidement possible en vue de garantir l'équilibre financier du régime des vacances annuelles des travailleurs salariés. La délégation de pouvoirs au Roi est nécessaire compte tenu de la prochaine dissolution des Chambres à la fin de cette législature.".

*

* *

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

*

* *

1. L'amendement soumis pour avis confère au Roi le pouvoir de modifier, jusqu'au 30 avril 1999, les lois énumérées dans l'amendement par arrêtés délibérés en Conseil des ministres, en vue, par l'établissement de mesures structurelles, d'assurer l'équilibre financier du régime des vacances annuelles des travailleurs manuels. En outre, le Roi peut, dans certaines limites, déterminer les sanctions pénales ou administratives applicables en cas d'infraction aux dispositions des arrêtés précités. Ces arrêtés sont

.../...

applicables au plus tôt à partir de l'exercice de vacances 1998, année de vacances 1999 et cessent de produire leurs effets, s'ils n'ont pas été confirmés par une loi, au plus tard le 31 décembre 2000.

2.1. Les dispositions en projet doivent être considérées comme des dispositions qui attribuent des pouvoirs spéciaux au Roi. De telles dispositions peuvent trouver leur fondement légal dans l'article 105 de la Constitution aux termes duquel le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. Les lois de pouvoirs spéciaux doivent en effet être considérées comme l'une des catégories de "lois particulières" visées à l'article précité de la Constitution, en vertu desquelles le pouvoir exécutif peut recevoir des habilitations qui ne lui sont pas données directement par la Constitution.

Le pouvoir conféré au Roi sur la base d'une loi attribuant des pouvoirs spéciaux, n'est cependant pas illimité. Afin de rester compatibles avec l'ensemble des règles constitutionnelles qui régissent les rapports entre les pouvoirs de l'Etat, les pouvoirs spéciaux ne peuvent être attribués que pour une période limitée; il faut en outre que se présentent certaines circonstances de fait, qualifiées généralement de "circonstances exceptionnelles"

.../...

ou de "circonstances de crise" et que les pouvoirs spéciaux soient définis avec précision (1).

2.2.1. En l'occurrence, les pouvoirs spéciaux ne sont attribués que pour une période très limitée, à savoir jusqu'au 30 avril 1999, de sorte que la première condition précitée est remplie.

2.2.2. En ce qui concerne l'existence de circonstances exceptionnelles - on peut difficilement se prétendre en présence de circonstances de crise dans le cas présent -, il est fait référence, dans la justification de l'amendement, à la nécessité de prendre des mesures structurelles le plus rapidement possible en vue de garantir l'équilibre financier du régime des vacances annuelles des travailleurs salariés, l'accent étant mis sur la dissolution des chambres législatives en vue des élections à organiser en juin 1999.

La nécessité de prendre rapidement des mesures structurelles en vue de garantir l'équilibre financier d'un secteur de la sécurité sociale ne permet pas en soi de conclure déjà à l'existence de circonstances exceptionnelles qui pourraient justifier l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi. Il peut toutefois en être autrement si, à cette constatation, on ajoute la dissolution prochaine des chambres législatives. S'il est établi, d'une part, que la procédure parlementaire d'approbation des mesures jugées

(1) Voir à ce sujet l'avis L. 25.169/1/8 des 31 mai et 4 juin 1996 sur un avant-projet de loi "portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607/1.

nécessaires ne pourrait plus être menée à bien avant la dissolution des chambres législatives et, d'autre part, que l'équilibre financier du secteur concerné est compromis de manière telle qu'il n'est plus possible de reporter l'adoption de mesures, il peut être admis que l'on se trouve en présence de circonstances exceptionnelles pouvant justifier l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi. Le recours à ce procédé peut alors être jugé admissible, en tout cas lorsque, comme en l'espèce, l'attribution des pouvoirs spéciaux est tempérée par l'exigence d'une confirmation légale.

Afin de permettre aux chambres législatives d'exercer leur pouvoir d'appréciation quant à l'existence des circonstances exceptionnelles précitées, il conviendrait de présenter dans la justification de l'amendement les éléments nécessaires attestant que les critères définis ci-dessus sont remplis.

2.2.3. En ce qui concerne l'exigence d'une définition précise des pouvoirs spéciaux, il y a lieu de constater que ni le texte de l'amendement, ni la justification de celui-ci ne fait apparaître la nature des "mesures structurelles" envisagées par les auteurs de l'amendement. L'amendement - ou du moins sa justification - devrait dès lors être complété par une indication précise de la portée des mesures que le Roi peut édicter.

3. L'amendement vise à insérer deux articles dans le projet de loi portant des dispositions budgétaires et diverses. Il conviendrait d'indiquer à quel endroit du

.../...

projet ces articles doivent être insérés. Vu la structure du projet de loi visé, il se recommande qu'ils figurent dans un chapitre distinct, à insérer au titre II. Lors de la numérotation des articles, il faudra tenir compte de deux amendements déposés précédemment par le gouvernement.

4. Il y a lieu d'omettre la dernière phrase de l'alinéa 1er de l'amendement insérant un article X, étant donné que, sur la base d'un raisonnement a contrario, il pourrait s'en déduire à tort que le Roi ne peut modifier les dispositions relatives aux cotisations dans les autres lois énumérées dans l'alinéa.

5. Sur le plan typographique, il convient de séparer les alinéas d'un article et d'indiquer le début d'un alinéa par une mise en retrait de la première ligne. Dans l'hypothèse où leur intention est de présenter les quatre dernières phrases de l'article X comme alinéas distincts, les auteurs de l'amendement adapteront la disposition en projet dans ce sens. Il peut alors être envisagé de faire de l'actuel alinéa 1er un paragraphe 1er et de regrouper les quatre alinéas suivants en un paragraphe 2.

6. Les arrêtés que le Roi pourrait prendre en vertu de l'amendement, n'étant pas des arrêtés autonomes, mais des arrêtés modifiant des textes de loi existants, il conviendrait, dans un souci d'accessibilité de la réglementation, de prévoir la pénalisation de l'infraction à ces disposi-

.../...

tions modificatives dans les lois mêmes modifiées par le Roi sur la base des pouvoirs spéciaux qui Lui sont conférés.

7. L'article XX inséré par l'amendement dispose que les arrêtés visés à l'article X sont applicables au plus tôt à partir de l'exercice de vacances 1998, année de vacances 1999. Ainsi donc, il n'est pas exclu que les arrêtés que le Roi prendrait en vertu des pouvoirs conférés, aient un effet rétroactif. A cet égard, il y a lieu de rappeler que selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, la rétroactivité de dispositions législatives ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général (1). Il en va bien entendu de même lorsque, dans le cadre de l'attribution de pouvoirs spéciaux, il est conféré au Roi le pouvoir de prendre des dispositions avec effet rétroactif.

8. Dans le texte néerlandais de la justification de l'amendement, il est question des vacances annuelles des "loonarbeiders". En revanche, dans le texte néerlandais de l'article X figure le terme "handarbeiders". Cette discordance doit être éliminée, compte tenu notamment du texte français de l'article X et de sa justification, dans lesquels seul le terme "travailleurs manuels" est utilisé.

(1) Voir Cour d'arbitrage, n° 76/97, 17 décembre 1997, considérant B.12.; Cour d'arbitrage, n° 49/98, 20 mai 1998, considérant B.4.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST