

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 26 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement du Gouvernement au projet de loi "portant confirmation et modification de divers 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", a donné le 1er février 1999 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 26 januari 1999 door de Minister van Sociale Zaken 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 en tot wijziging van diverse 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", heeft op 1 februari 1999 het volgende advies gegeven :

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 spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(...) L'urgence est motivée par le fait que le projet de loi de confirmation a été soumis le 29 décembre 1998 à l'approbation des Chambres en application de l'article 80 de la Constitution."

*

*

*

Selon les termes du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 26 décembre 1998,

"... il a été tenu compte des remarques du Conseil d'Etat concernant la compétence donnée au Roi, relative à la création d'un groupe d'impulsion" (1).

Dans son avis du 11 décembre 1998 sur l'arrêté précité encore à l'état de projet, le Conseil d'Etat observait notamment ce qui suit :

"Lorsque le Roi fait usage de l'habilitation inscrite aux articles 43 et 49 de la loi (du 26 juillet 1996), il doit régler les principes essentiels de la matière dans l'arrêté présentement examiné.

(1) Moniteur belge du 31 décembre 1998 (deuxième édition).

Il ne peut déléguer au pouvoir exécutif que les mesures normales d'exécution.

Tel n'est pas le cas, notamment, en ce qui concerne l'instauration du groupe d'impulsion. Le rapport au Roi prévoit à ce sujet :

«En ce qui concerne la mission du groupe d'impulsion, la loi précise qu'il doit, en particulier, garantir l'uniformité des décisions. Sans entraver l'autonomie des commissions d'enregistrement sur le plan de la décision relative à chaque dossier individuel, ceci implique, entre autres, que le Roi puisse donner au groupe d'impulsion la possibilité d'émettre des avis contraignants quant au champ d'application, l'attribution des catégories d'enregistrement et l'explication générale des conditions d'enregistrement ou de radiation de l'enregistrement. Les commissions d'enregistrement conservent néanmoins le droit de confronter ces avis, qui ont trait à des principes généraux, aux circonstances de fait de chaque dossier individuel.».

L'article 1er, § 2, alinéa 1er, du projet se borne à prévoir :

«Le groupe d'impulsion garantit notamment l'uniformité des décisions prises.».

Pour le surplus, la détermination de la mission, de la composition et du fonctionnement du groupe d'impulsion est entièrement déléguée au Roi.

La mission du groupe d'impulsion et la nature des relations juridiques entre celui-ci et les commissions d'enregistrement sont des questions fondamentales qui doivent faire l'objet de dispositions contenues dans l'arrêté royal présentement examiné parce qu'il sera appelé à recevoir une confirmation législative; les mesures ainsi arrêtées doivent prévenir, autant que possible, les risques d'excès de pouvoir qui découleraient de l'application d'une procédure inadéquate"(1)".

(1) Moniteur belge du 31 décembre 1998 (deuxième édition).

Telles étaient les recommandations du Conseil d'Etat.

Selon les explications fournies aujourd'hui par le délégué du ministre, c'est en reprenant dans le dispositif de l'arrêté du 26 décembre 1998, les considérations énoncées dans le rapport au Roi à propos du groupe d'impulsion, que les auteurs du texte ont entendu remédier à l'objection d'une "délégalisation" trop importante de la matière qu'avait soulevée le Conseil d'Etat. Il est vrai que la confirmation législative en cours, permettra d'éviter qu'une exception d'illégalité (1) puisse être dirigée, le cas échéant, contre un arrêté d'exécution de l'arrêté du 26 décembre 1998, qui aurait lui-même conféré au groupe d'impulsion, des pouvoirs exorbitants que le Roi n'aurait pu lui conférer sur la base de l'article 108 de la Constitution.

Il reste que le système mis en place engendre inévitablement des risques d'excès de pouvoir dans le cadre d'une procédure où des avis ayant trait à des principes généraux seront mis en rapport avec les circonstances de fait de chaque dossier individuel (2).

Il subsiste en tout cas une difficulté d'interprétation, qui résulte des termes du rapport au Roi, dans lequel il est encore affirmé que le groupe d'impulsion pourrait se voir conférer la faculté d'émettre des "avis contraignants". Cette idée, fort heureusement, n'est pas

(1) Constitution, article 159.

(2) Voyez les articles 1er et 5 de l'arrêté royal.

exprimée dans le dispositif de l'arrêté du 26 décembre 1998 (elle soulève les difficultés liées au pouvoir réglementaire confié à une autre autorité que le Roi, ou celles des compétences partagées ou liées). Cela signifie-t-il que cette éventualité est définitivement écartée et que le rapport au Roi n'a pas été adapté sur ce point, par simple inadvertance ? Les travaux préparatoires de la loi de confirmation doivent indiquer sans équivoque que l'avis n'est pas contraignant.

Overeenkomstig 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 in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De brief luidt als volgt :

"(...) L'urgence est motivée par le fait que le projet de loi de confirmation a été soumis le 29 décembre 1998 à l'approbation des Chambres en application de l'article 80 de la Constitution."

*

* *

Het verslag aan de Koning, dat aan het koninklijk besluit van 26 december 1998 voorafgaat, luidt als volgt :

"Er werd rekening gehouden met de opmerkingen van de Raad van State over de bevoegdheid die aan de Koning wordt gegeven inzake de oprichting van een stuur-groep" (1).

De Raad van State heeft in zijn advies van 11 december 1998 over het voormelde besluit, dat nog in het stadium van een ontwerp was, onder meer op het volgende gewezen :

(1) Belgisch Staatsblad van 31 december 1998 (tweede uitgave).

"Als de Koning gebruik maakt van de bevoegdverklaring vervat in de artikelen 43 en 49 van de wet, dan moet Hij de grondbeginselen van de zaak in het thans onderzochte besluit regelen.

Alleen de normale uitvoeringsmaatregelen mag Hij aan de uitvoerende macht overlaten.

Die regel wordt onder meer over het hoofd gezien bij het instellen van de stuurgroep. In het verslag aan de Koning staat daarover het volgende :

«Wat de opdracht van de stuurgroep betreft, bepaalt de wet hoe dan ook dat hij inzonderheid de eenvormigheid van de beslissingen moet waarborgen. Zonder dat aan de autonomie van de registratiecommissies op het vlak van de beslissing over ieder individueel dossier wordt geraakt, impliceert zulks onder meer dat de koning de stuurgroep de mogelijkheid kan geven tot het verstrekken van bindende adviezen omtrent de toepassingssfeer, de toekenning van de registratiecategorieën en de algemene uitleg van de voorwaarden tot registratie of van de redenen tot schrapping van registratie. De registratiecommissies behouden evenwel het recht die adviezen omtrent de algemene beginselen te toetsen aan de feitelijke omstandigheden van elk individueel dossier.».

Artikel 1, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt zich tot het volgende :

«De stuurgroep waarborgt inzonderheid de eenvormigheid van de getroffen beslissingen.».

Voor het overige wordt de bevoegdheid voor het bepalen van de taak, de samenstelling en de werkwijze van de stuurgroep volledig aan de Koning opgedragen.

De taak van de stuurgroep en de aard van de rechtsverhouding tussen de stuurgroep en de registratiecommissies zijn fundamentele zaken die in het thans onderzocht koninklijk besluit moeten worden geregeld, omdat dit koninklijk besluit bij de wet moet worden bekrachtigd; de aldus vastgestelde maatregelen moeten het gevaar voor machtsoverschrijding dat uit de toepassing van een inadequate procedure kan voortvloeien, zoveel mogelijk voorkomen." (1).

(1) Belgisch Staatsblad van 31 december 1998 (tweede uitgave).

Tot zover de aanbevelingen van de Raad van State.

Volgens de heden door de gemachtigde van de minister verstrekte uitleg, hebben de stellers van het ontwerp beoogd het bezwaar te ondervangen dat de Raad van State had geopperd tegen een te verregaande "delegalisatie" van de aangelegenheid, door in het dispositief van het besluit van 26 december 1998 de beschouwingen over te nemen uit het verslag aan de Koning in verband met de stuurgroep. De voorliggende bekrachtiging bij de wet van het besluit zal weliswaar kunnen voorkomen dat, in voorkomend geval, een exceptie van onwettigheid (1) kan worden opgeworpen tegen een besluit tot uitvoering van het besluit van 26 december 1998, dat zelf aan de stuurgroep al te verregaande bevoegdheden zou hebben opgedragen die de Koning haar niet zou hebben kunnen opdragen op de voet van artikel 108 van de Grondwet.

Desalniettemin brengt de ingevoerde regeling onvermijdelijk het gevaar voor machtsoverschrijding mee in het kader van een procedure waarin adviezen met betrekking tot algemene beginselen in verband zullen worden gebracht met de feitelijke omstandigheden van elk individueel dossier (2).

Hoe dan ook, er blijft een interpretatiemoeilijkheid bestaan, die voortvloeit uit de bewoordingen van het verslag aan de Koning, waarin nog wordt verklaard dat de stuurgroep de mogelijkheid zou kunnen krijgen "bindende adviezen" uit te brengen. Dat idee is gelukkig niet verwoord in het dispositief van het besluit van 26 december 1998

(1) Grondwet, artikel 159.

(2) Zie de artikelen 1 tot 5 van het koninklijk besluit.

(zo'n idee de moeilijkheden op die gepaard gaan met verordenende bevoegdheid, die aan een andere overheid dan de Koning wordt opgedragen, of die waarmee gedeelde of gebonden bevoegdheden gepaard gaan). Betekent dit dat die mogelijkheid definitief wordt uitgesloten en dat het verslag aan de Koning door loutere onachtzaamheid op dat punt niet is aangepast ? In de parlementaire voorbereiding van de bekrachtigingswet moet duidelijk worden vermeld dat het advies niet bindend is.

La chambre était composée de

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

P. GOTHOT,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier assumé,
toegevoegd 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
M. C. NIKIS, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitge-
bracht door de H. J. REGNIER,
eerste auditeur-afdelingshoofd.
De nota van het Coördinatie-
bureau werd opgesteld en toege-
licht door de H. C. NIKIS,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée 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,

B. VIGNERON

Y. KREINS