

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 5 juli 2000 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoering van de wet betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet voor de aangelegenheden die ressorteren onder het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid", heeft op 11 juli 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 5 juillet 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de la loi relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution pour les matières relevant du Ministère de l'Emploi et du Travail", a donné le 11 juillet 2000 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 als volgt :

"Contrairement à ce que pourrait laisser supposer la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (en général, le 1er janvier 2002, soit environ dans 18 mois), il est extrêmement urgent que ces textes soient arrêtés et publiés : il est impératif que ces textes paraissent officiellement à bref délai, et la date limite doit être placée au 1er août 2000.

Le délai d'urgence de trois jours devrait permettre la signature de ces arrêtés dans la première moitié du mois de juillet. Le respect strict de ce délai présente l'avantage, en ce qui concerne les arrêtés pris en vertu des lois relatives à l'introduction de l'euro, de permettre au Parlement d'exercer sur les projets le contrôle convenu dans le cadre de l'octroi de la délégation de pouvoirs.

Il faut tenir compte également de ce qu'il est important que ces dispositions soient arrêtées de façon groupée pour assurer un traitement uniforme, qui soit, d'une part, administrativement et budgétairement contrôlable, et qui, d'autre part, permette au Parlement d'en suivre l'élaboration dans de bonnes conditions.

Pour les administrations, le respect de la date du 1er août 2000 laissera un délai de 250 jours ouvrables, délai strictement nécessaire pour achever leurs préparatifs réglementaires (restent à modifier divers arrêtés ministériels, de nombreux formulaires qui devront être ensuite rapidement réimprimés) et informatiques avant les tests ultimes programmés pour juillet 2001. Compte tenu de ce planning fort tendu, tout retard serait préjudiciable au bon déroulement des

.../...

travaux et à leur coût budgétaire. Il ne peut en aucune manière être envisagé de décaler ces tests sans prendre le risque de perdre tout contrôle sur le bon déroulement de la conversion des administrations.

La date critique prévue pour l'adoption de ces textes ne peut être retardée : les services informatiques ont exigé, pour réaliser dans de bonnes conditions l'ensemble des adaptations qui leur incombent que toutes les décisions fonctionnelles soient prises avant le 31 décembre 1999. Ces services ont d'ores et déjà démarré la décimalisation autorisée par la loi relative à la décimalisation, et ont donc pu entamer les adaptations fonctionnelles de leurs programmes; mais ils doivent encore disposer à court terme des dispositions relatives aux modifications de lois et de règlements pour adapter les différents montants. Et le timing serré demande que ce type d'adaptation soit basé sur des décisions officielles et définitives.

A titre d'exemple, le Planning de l'Administration des Finances prévoit que les nouveaux montants doivent être à la disposition des services informatiques au plus tard en août prochain pour permettre de réaliser les adaptations voulues pour le 1er juin 2001. Cette phase repose elle-même sur un enchaînement de phases préalables indispensables et notamment sur un diagnostic précis des travaux à entreprendre et des moyens à affecter.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que les dispositions projetées ne visent que les adaptations de lois et d'arrêtés royaux; ceci signifie que doivent y succéder les adaptations d'arrêtés ministériels, qui devraient pouvoir prendre place avant la fin de l'année 2000. A ces adaptations réglementaires succéderont en 2001, comme on l'a mentionné les adaptations de formulaires et de textes informatifs.

Les firmes et leurs intermédiaires professionnels (secrétariats sociaux, comptables, fiduciaires, services fiscaux, etc.) doivent disposer sans délai de données fiables pour adapter eux aussi en connaissance de cause leurs programmes à l'euro. Il est hautement souhaitable que leur basculement se produise de façon importante au 1er janvier 2001, faute de quoi la grande

.../...

masse des firmes reportera leur propre manoeuvre au 1er janvier 2002, ce qui serait fort défavorable pour la gestion des entreprises et, par ricochet, pour le basculement de tous les secteurs économiques.

Au fur et à mesure que le délai s'amenuise (125 jours ouvrables au 1er juillet 2000), les entreprises qui ne disposent pas des informations nécessaires risquent de reporter, faute d'une marge de manoeuvre suffisante, leur décision de basculer vers l'euro. Tout retard dans la signature de ces arrêtés a donc pour les entreprises des conséquences négatives, et un délai supplémentaire dans la publication des arrêtés pourrait compromettre beaucoup de projets."

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten en op het uitzonderlijk groot aantal adviesaanvragen waarvoor tegelijkertijd om spoedbehandeling wordt gevraagd, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

RECHTSGROND

Het ontworpen besluit vindt, in zijn geheel genomen, rechtsgrond in artikel 6 van de wet van 26 juni

.../...

2000 betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden zoals bepaald in artikel 78 van de Grondwet (1).

Krachtens artikel 1 van het ontwerp worden evenwel niet enkel de in de betrokken wet van 28 juni 1966 in frank uitgedrukte bedragen vervangen door in euro uitgedrukte bedragen, maar worden die bedragen ook gekoppeld aan een nieuw spilindexcijfer en worden regels bepaald betreffende de toepassing van de indexatie. Die bepalingen vinden derhalve geen rechtsgrond in artikel 6 van de wet van 26 juni 2000 en de Raad van State, afdeling wetgeving, ziet evenmin welke andere rechtsgrond ervoor zou kunnen worden ingeroepen. De genoemde bepalingen dienen dan ook te vervallen.

Evenmin rechtsgrond in artikel 6 van de wet van 26 juni 2000 vindt artikel 3 van het ontwerp, waarin een afrondingsregel wordt ingevoerd in de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. Die afrondingsregel is overigens opgenomen in artikel 5, 4°, van de wet van 26 juni 2000, dat geen verdere aanpassing van bestaande wetten impliceert.

(1) Met betrekking tot die rechtsgrond dient te worden opgemerkt dat in het verslag aan de Koning, waar wordt bedoeld op de transparantieregels, op verschillende plaatsen verkeerdelijk wordt verwezen naar artikel 6, tweede lid, 1°, van die wet terwijl die regels zijn opgenomen in artikel 6, tweede lid, 2°, van die wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het zesde lid van de aanhef kan de rechtsgrond van het ontwerp nader worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 6 van de erin bedoelde wet van 26 juni 2000.

Dat lid kan trouwens beter als een eerste lid worden opgenomen, aangezien in de aanhef eerst naar de rechtsgrond van de ontworpen bepalingen dient te worden verwezen en pas daarna naar de regelingen die eventueel door die bepalingen worden gewijzigd of opgeheven.

2. Het is niet noodzakelijk te verwijzen naar de in het derde lid van de aanhef vermelde verordeningen, die uiteraard niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit vormen.

3. Het is een regel van goede wetgevingstechniek om in de leden van de aanhef waarin de wetten worden opgesomd die door het ontwerp worden gewijzigd, ook te refereren aan de artikelen van die wetten die worden gewijzigd. In dat geval dienen enkel de wijzigingen die die artikelen hebben ondergaan, te worden vermeld.

4. Het zevende en het achtste lid van de aanhef (die het zesde en het zevende lid worden) dienen te worden

.../...

aangevuld met een vermelding van de data waarop respectievelijk het daarin vermelde advies van de Inspecteur van Financiën en het akkoord van de Minister van Begroting zijn gegeven.

5. Wanneer de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies wordt gevraagd, op grond van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient in de aanhef niet te worden gerefereerd aan een beslissing van de Ministerraad terzake, die overigens wettelijk niet is vereist.

Het huidige twaalfde lid van de aanhef dient derhalve te vervallen.

6. Krachtens het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient de motivering die in de adviesaanvraag voorkomt, volledig en letterlijk te worden overgenomen in de aanhef van het ontworpen besluit, wat te dezen niet het geval is.

Het huidige dertiende lid van de aanhef (dat het elfde lid wordt) dient derhalve gelet op dit voorschrift te worden aangepast.

.../...

Bepalend gedeelte

1. In de artikelen 2, 4 en 5 van het ontwerp worden, voor ieder van de te wijzigen wetten, de omzettingen van in frank uitgedrukte bedragen naar in euro uitgedrukte bedragen, in een tabel opgenomen. Daarbij wordt slechts één enkele tabel vastgesteld die tegelijk voor de Nederlandse en voor de Franse tekst moet gelden. Die werkwijze kan om wetgevingstechnische redenen niet worden aanvaard. Overeenkomstig de terzake geldende formeel legistieke voorschriften dienen de Nederlandse en de Franse tekst van de bedoelde wetsbepalingen immers ieder een eigen tabel te omvatten.

De tabellen opgenomen in de artikelen 2, 4 en 5 moeten dan ook in die zin worden aangepast.

2. Men schrijve telkens "euro" in plaats van "EUR".

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 comme suit :

"Contrairement à ce que pourrait laisser supposer la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (en général, le 1er janvier 2002, soit environ dans 18 mois), il est extrêmement urgent que ces textes soient arrêtés et publiés : il est impératif que ces textes paraissent officiellement à bref délai, et la date limite doit être placée au 1er août 2000.

Le délai d'urgence de trois jours devrait permettre la signature de ces arrêtés dans la première moitié du mois de juillet. Le respect strict de ce délai présente l'avantage, en ce qui concerne les arrêtés pris en vertu des lois relatives à l'introduction de l'euro, de permettre au Parlement d'exercer sur les projets le contrôle convenu dans le cadre de l'octroi de la délégation de pouvoirs.

Il faut tenir compte également de ce qu'il est important que ces dispositions soient arrêtées de façon groupée pour assurer un traitement uniforme, qui soit, d'une part, administrativement et budgétairement contrôlable, et qui, d'autre part, permette au Parlement d'en suivre l'élaboration dans de bonnes conditions.

Pour les administrations, le respect de la date du 1er août 2000 laissera un délai de 250 jours ouvrables, délai strictement nécessaire pour achever leurs préparatifs réglementaires (restent à modifier divers arrêtés ministériels, de nombreux formulaires qui devront être ensuite rapidement réimprimés) et informatiques avant les tests ultimes programmés pour juillet 2001. Compte tenu de ce planning fort tendu, tout retard serait préjudiciable au bon déroulement des travaux et à leur coût budgétaire. Il ne peut en aucune manière être envisagé de décaler ces tests sans

.../...

prendre le risque de perdre tout contrôle sur le bon déroulement de la conversion des administrations.

La date critique prévue pour l'adoption de ces textes ne peut être retardée : les services informatiques ont exigé, pour réaliser dans de bonnes conditions l'ensemble des adaptations qui leur incombent que toutes les décisions fonctionnelles soient prises avant le 31 décembre 1999. Ces services ont d'ores et déjà démarré la décimalisation autorisée par la loi relative à la décimalisation, et ont donc pu entamer les adaptations fonctionnelles de leurs programmes; mais ils doivent encore disposer à court terme des dispositions relatives aux modifications de lois et de règlements pour adapter les différents montants. Et le timing serré demande que ce type d'adaptation soit basé sur des décisions officielles et définitives.

A titre d'exemple, le Planning de l'Administration des Finances prévoit que les nouveaux montants doivent être à la disposition des services informatiques au plus tard en août prochain pour permettre de réaliser les adaptations voulues pour le 1er juin 2001. Cette phase repose elle-même sur un enchaînement de phases préalables indispensables et notamment sur un diagnostic précis des travaux à entreprendre et des moyens à affecter.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que les dispositions projetées ne visent que les adaptations de lois et d'arrêtés royaux; ceci signifie que doivent y succéder les adaptations d'arrêtés ministériels, qui devraient pouvoir prendre place avant la fin de l'année 2000. A ces adaptations réglementaires succéderont en 2001, comme on l'a mentionné les adaptations de formulaires et de textes informatifs.

Les firmes et leurs intermédiaires professionnels (secrétariats sociaux, comptables, fiduciaires, services fiscaux, etc.) doivent disposer sans délai de données fiables pour adapter eux aussi en connaissance de cause leurs programmes à l'euro. Il est hautement souhaitable que leur basculement se produise de façon importante au 1er janvier 2001, faute de quoi la grande masse des firmes reportera leur propre manoeuvre au 1er janvier 2002, ce qui serait fort défavorable pour la gestion des entreprises et, par ricochet, pour le basculement de tous les secteurs économiques.

.../...

Au fur et à mesure que le délai s'amenuise (125 jours ouvrables au 1er juillet 2000), les entreprises qui ne disposent pas des informations nécessaires risquent de reporter, faute d'une marge de manoeuvre suffisante, leur décision de basculer vers l'euro. Tout retard dans la signature de ces arrêtés a donc pour les entreprises des conséquences négatives, et un délai supplémentaire dans la publication des arrêtés pourrait compromettre beaucoup de projets."

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis et au nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis urgents qui ont été introduites simultanément, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

FONDEMENT LEGAL

Dans son ensemble, l'arrêté en projet trouve un fondement légal à l'article 6 de la loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution (1).

(1) En ce qui concerne ce fondement légal, il convient de souligner que le rapport au Roi, lorsqu'il vise les règles de transparence, fait référence erronément, à plusieurs endroits, à l'article 6, alinéa 2, 1°, de cette loi alors que ces règles figurent à l'article 6, alinéa 2, 2°, de cette loi.

Toutefois, selon l'article 1er du projet, les montants exprimés en francs dans la loi concernée du 28 juin 1966 sont non seulement remplacés par des montants exprimés en euros, mais également liés à un nouvel indice-pivot et des règles sont déterminées en ce qui concerne l'application de l'indexation. Par conséquent, ces dispositions ne trouvent pas de fondement légal dans l'article 6 de la loi du 26 juin 2000 et le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas non plus quel autre fondement légal pourrait être invoqué. Il y a lieu, dès lors, d'omettre les dispositions visées.

L'article 6 de la loi du 26 juin 2000 ne procure pas davantage de fondement légal à l'article 3 du projet, qui instaure une règle d'arrondissement dans la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Cette règle d'arrondissement figure d'ailleurs dans l'article 5, 4°, de la loi du 26 juin 2000, lequel ne requiert pas d'autre adaptation de lois existantes.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Dans le sixième alinéa du préambule, le fondement légal du projet pourrait être spécifié davantage en faisant référence à l'article 6 de la loi du 26 juin 2000 qui y est visée.

.../...

Par ailleurs, il serait préférable que cet alinéa constitue le premier alinéa, étant donné que le préambule doit d'abord faire référence au fondement légal des dispositions en projet et, ensuite seulement, aux normes qui, le cas échéant, sont modifiées ou abrogées par ces dispositions.

2. Il n'est pas nécessaire de se reporter aux règlements mentionnés dans le troisième alinéa du préambule, qui ne constituent pas, à l'évidence, le fondement légal de l'arrêté en projet.

3. Il est un principe de bonne légistique de faire également référence, dans les alinéas du préambule énumérant les lois modifiées par le projet, aux articles de ces lois modifiées. Dans ce cas, seules les modifications subies par ces articles doivent être mentionnées.

4. Il y a lieu de compléter les septième et huitième alinéas du préambule (qui deviennent les sixième et septième alinéas) par la mention des dates respectives auxquelles ont été donnés l'avis de l'Inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget, visés dans ces alinéas.

5. Lorsque l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, est demandé sur la base de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat,

.../...

il n'y a pas lieu de faire référence, dans le préambule, à une décision du Conseil des ministres en la matière, qui n'est, du reste, pas légalement requise.

Par conséquent, il faut omettre l'actuel douzième alinéa du préambule.

6. Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation figurant dans la demande d'avis doit être reproduite intégralement et textuellement dans le préambule de l'arrêté en projet, ce qui, en l'occurrence, n'est pas le cas.

L'actuel treizième alinéa du préambule (qui devient le onzième alinéa) devra dès lors être adapté en tenant compte de cette prescription.

Dispositif

1. Dans les articles 2, 4 et 5 du projet, pour chacune des lois à modifier, les conversions de montants exprimés en francs en montants exprimés en euros figurent dans un tableau. A ce propos, il n'est dressé qu'un seul tableau qui doit valoir tant pour le texte français que pour le texte néerlandais. Pour des motifs de légistique, ce procédé ne peut être admis. En effet, conformément aux règles de légistique formelle en vigueur à cet égard, les textes français et néerlandais des dispositions législatives visées doivent chacun contenir leur propre tableau.

.../...

Il y a dès lors lieu d'adapter en ce sens les tableaux figurant dans les articles 2, 4 et 5.

2. On écrira chaque fois "euros" à la place d'"EUR".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

A. BEIRLAEN,

M. VAN DAMME,

J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraad,
conseiller 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. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, 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. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

A. BEIRLAEN