

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.137/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 35.137/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 maart 2003 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende toewijzing van bevoegdheden aan bijzondere commissarissen bij de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg in het kader van de wet van 12 april 1960 tot oprichting van een Intern compensatiefonds voor de diamantsector en van het koninklijk besluit van 21 november 1960 tot vaststelling van de statuten van het Sociaal fonds voor de diamantarbeiders", heeft op 25 maart 2003 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 21 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "attribuant des compétences aux commissaires spéciaux auprès du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale dans le cadre de la loi du 12 avril 1960 portant création d'un fonds de compensation interne pour le secteur du diamant et de l'arrêté royal du 21 novembre 1960 fixant les statuts du Fonds social pour les ouvriers diamantaires", a donné le 25 mars 2003 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 spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"de bevoegdheid van de Raad van beheer van het Intern compensatiefonds voor de diamantsector beperkt is tot de opdracht bedoeld bij artikel 2, 1°, van de wet van 12 april 1960 tot oprichting van een Intern compensatiefonds voor de diamantsector; dat Onze Minister van Werkgelegenheid het voorlopig bewind dient waar te nemen over de vereffening van de verplichtingen ontstaan uit de toepassing van artikel 2, 2°, van de wet van 12 april 1960; dat, onder het hoog toezicht van Onze Minister van Werkgelegenheid, deze taken dienen uitgevoerd te worden door bijzondere commissarissen, aan wie in dit kader bepaalde bevoegdheden worden toegewezen die vergelijkbaar zijn met deze bedoeld in artikel 19, tweede lid van de bij koninklijk besluit van 21 november 1960 bepaalde statuten van het Fonds, in voorkomend geval na advies van het College van voorlopige vereffenaars".

*

* *

De afdeling wetgeving heeft zich, met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

*

* *

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het benoemen en het regelen van de werkzaamheden van drie bijzondere commissarissen bij de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, die de bevoegdheid krijgen om "alle nuttige maatregelen te nemen met het oog op het uitvoeren van de vereffening van de verplichtingen die ontstaan zijn uit de toepassing van artikel 2, 2°, van de wet van 12 april 1960 tot oprichting van een intern compensatiefonds voor de diamantsector, met inbegrip van de verplichtingen die ten

.../...

onrechte werden uitgevoerd na de vernietiging van de uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot voormelde bepaling door het arrest nr. 85.871 van 13 maart 2000 van de Raad van State".

De bijzondere commissarissen zullen, luidens artikel 4 van het ontwerp, kennis kunnen nemen van alle gegevens en documenten die nodig zijn om over te gaan tot de vereffening waarvoor zij worden aangewezen. Zij zijn bovendien gemachtigd om alle handelingen te stellen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan deze vereffening. Zo kunnen zij:

- alle overeenkomsten sluiten;
- de beheerskosten vaststellen;
- de vergoedingen uitbetalen aan rechthebbenden;
- afstand doen van alle zakelijke of uit de verplichtingen voortspuitende rechten;
- het doen of laten uitvoeren van vonnissen en arresten;
- om terugvorderingen verzoeken en, in voorkomend geval, in rechte eisen van ten onrechte verkregen voordelen ingevolge de toepassing van artikel 2, 2°, van de wet van 12 april 1960;
- dadingen treffen.

Aldus zouden de bijzondere commissarissen ten dele in de plaats komen van de bij de wet van 12 april 1960 bepaalde beheersorganen van het fonds.

2. Het ontwerp put volgens de vermelding in het eerste lid van de aanhef rechtsgrond uit artikel 37 van de Grondwet, naar luid waarvan de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning berust. Algemeen wordt aangenomen dat de Koning in dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 107, tweede

lid, van de Grondwet, de bevoegdheid vindt om de interne werking van de ministeriële departementen te regelen ⁽¹⁾.

De Koning put uit die grondwetsbepaling echter niet de bevoegdheid om maatregelen te nemen ten aanzien van instellingen welke door de wetgever zijn opgericht en waaraan door de wetgever rechtspersoonlijkheid is verleend. Ten aanzien van dergelijke instellingen heeft de Koning slechts de bevoegdheden welke hem door de wetgever uitdrukkelijk zijn verleend of, krachtens artikel 108 van de Grondwet, de algemene bevoegdheid tot uitvoering van de wetten.

In casu kan in de wet van 12 april 1960 tot oprichting van een intern compensatiefonds voor de diamantsector geen bepaling worden aangewezen waarin de Koning de bevoegdheid vindt om de in het ontwerp bedoelde maatregelen te nemen ⁽²⁾. Er moet bovendien worden vastgesteld dat de ontworpen maatregelen in het verlengde liggen van een feitelijke vrijstelling van de uitvoering van voornoemde wet, waardoor het ontwerp zelfs in strijd is met artikel 108 van de Grondwet dat de Koning opdraagt de wetten uit te voeren "zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen".

De conclusie is dat een tussenkomst van de wetgever vereist is, enerzijds om rekening te houden met de gevolgen van het arrest nr. 85.871 van 13 maart 2000 van de Raad van State en van de beschikking 2002/778/EG van de Europese Commissie van 9 april 2002 betreffende de door België ten uitvoer gelegde steunregeling C 74/2001 (ex NN 76/2001) en de steunregeling die België voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van de diamantsector, anderzijds, om een oplossing te bieden voor de problemen betreffende het beheer van het intern compensatiefonds voor de diamantsector, ontstaan onder meer door de vernietiging van het koninklijk besluit van 3 juni 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 november 1960 tot vaststelling van de statuten van het Intern compensatiefonds voor de diamantsector door voormeld arrest.

⁽¹⁾ Zie, onder meer, R.v.St., Van Meerhaeghe, nr. 15.794, 30 maart 1973.

⁽²⁾ De bevoegdheid in verband met de wijze van vereffening van het vermogen, die de Koning ontleent aan artikel 3, gelezen in samenhang met artikel 5, 7°, van de wet van 12 april 1960, houdt verband met de algehele ontbinding van het intern compensatiefonds.

In de huidige stand van de wetgeving kan het voorliggende ontwerp echter hoe dan ook geen doorgang vinden.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 circonstance que

"de bevoegdheid van de Raad van beheer van het Intern compensatiefonds voor de diamantsector beperkt is tot de opdracht bedoeld bij artikel 2, 1°, van de wet van 12 april 1960 tot oprichting van een Intern compensatiefonds voor de diamantsector; dat Onze Minister van Werkgelegenheid het voorlopig bewind dient waar te nemen over de vereffening van de verplichtingen ontstaan uit de toepassing van artikel 2, 2°, van de wet van 12 april 1960; dat, onder het hoog toezicht van Onze Minister van Werkgelegenheid, deze taken dienen uitgevoerd te worden door bijzondere commissarissen, aan wie in dit kader bepaalde bevoegdheden worden toegewezen die vergelijkbaar zijn met deze bedoeld in artikel 19, tweede lid van de bij koninklijk besluit van 21 november 1960 bepaalde statuten van het Fonds, in voorkomend geval na advies van het College van voorlopige vereffenaars".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

*

* *

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend à la nomination et au règlement des activités de trois commissaires spéciaux auprès du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, auxquels est attribuée la compétence de prendre "toutes les mesures nécessaires afin d'exécuter la liquidation des obligations qui sont nées de l'application de l'article 2, 2°, de la loi du 12 avril 1960 portant création d'un fonds de compensation interne pour le secteur du diamant, y compris les obligations exécutées à tort après l'annulation des mesures d'exécution relatives à la disposition précitée par l'arrêt n° 85.871 du 13 mars 2000 du Conseil d'Etat".

.../...

Selon l'article 4 du projet, les commissaires spéciaux peuvent prendre connaissance de toutes les données et documents qui sont nécessaires pour procéder à la liquidation pour laquelle ils ont été désignés. En outre, ils sont habilités à accomplir tous les actes nécessaires pour exécuter cette liquidation. C'est ainsi qu'ils peuvent:

- conclure tous les contrats;
- fixer les frais de gestion;
- payer les indemnités aux ayants droit;
- céder tous les droits réels ou personnels;
- faire ou laisser exécuter les jugements ou arrêts;
- demander des remboursements et, le cas échéant, exiger en justice les avantages accordés indûment en application de l'article 2, 2°, de la loi précitée du 12 avril 1960;
- transiger.

Ainsi, les commissaires spéciaux se substitueraient partiellement aux organes de gestion du fonds prévus par la loi du 12 avril 1960.

2. Selon le premier alinéa du préambule, le projet puise son fondement légal dans l'article 37 de la Constitution, aux termes duquel le pouvoir exécutif fédéral appartient au Roi, tel qu'il est réglé par la Constitution. Il est généralement admis que le Roi puise dans cet article, lu en combinaison avec l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, le pouvoir de régler le fonctionnement interne des départements ministériels ⁽¹⁾.

Toutefois, le Roi ne puise pas dans cette disposition législative le pouvoir de prendre des mesures à l'égard d'institutions créées par le législateur et dotées par lui de

⁽¹⁾ Voir notamment C.E., Van Meerhaeghe, n° 15.794, 30 mars 1973.

la personnalité juridique. Concernant de telles institutions, le Roi ne détient que les pouvoirs qui Lui sont formellement dévolus par le législateur ou le pouvoir général d'exécution des lois en vertu de l'article 108 de la Constitution.

En l'espèce, il ne se trouve dans la loi du 12 avril 1960 portant création d'un Fonds de compensation interne pour le secteur du diamant, aucune disposition donnant au Roi le pouvoir de prendre les mesures visées dans le projet ⁽²⁾. Il faut constater, en outre, que les mesures en projet se situent dans le prolongement d'une dispense de fait de l'exécution de la loi précitée, de sorte que le projet lui-même se heurte à l'article 108 de la Constitution qui laisse au Roi le soin d'exécuter les lois "sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution".

En conclusion, l'intervention du législateur est requise, d'une part, pour tenir compte des effets de l'arrêt n° 85.871 du 13 mars 2000 du Conseil d'Etat et de la décision 2002/778/CE de la Commission européenne du 9 avril 2002 concernant le régime d'aide C 74/2001 (ex NN 76/2001) mis à exécution par la Belgique et l'aide que la Belgique a l'intention de mettre à exécution en faveur du secteur diamantaire, et d'autre part, pour trouver une solution aux problèmes concernant la gestion du fonds de compensation interne pour le secteur diamantaire, nés notamment de l'annulation par l'arrêt précité de l'arrêté royal du 3 juin 1999 modifiant l'arrêté royal du 21 novembre 1960 fixant les statuts du Fonds de compensation interne du secteur du diamant.

Au stade actuel de la législation, toutefois, le présent projet ne peut être adopté en aucun cas.

⁽²⁾ Le pouvoir relatif au mode de liquidation du patrimoine que le Roi puise dans l'article 3, lu en combinaison avec l'article 5, 7°, de la loi du 12 avril 1960, relève de la dissolution générale du fonds de compensation interne.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME