

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.560/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 35.560/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 juni 2003 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 2001 inzake de uitoefening van de opdracht van de revisoren bij de openbare instellingen van sociale zekerheid", heeft op 26 juni 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 5 juin 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2001 relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale", a donné le 26 juin 2003 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe een overgangsregeling in te voeren voor de revisoren bij de openbare instellingen van sociale zekerheid die vóór de inwerkingtreding van de bestuursovereenkomsten die met die instellingen werden gesloten, aangewezen waren met toepassing van artikel 13, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en wier mandaat nog niet was beëindigd op de datum van die inwerkingtreding. Die revisoren worden geacht te zijn benoemd overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 14 november 2001 inzake de uitoefening van de opdracht van de revisoren bij de openbare instellingen van sociale zekerheid.

2. De rechtsgrond van het ontworpen besluit wordt blijkens het tweede en het derde lid van de aanhef gezocht, enerzijds, in artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en, anderzijds, in artikel 25 van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997.

.../...

2.1. Krachtens artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 kan de Koning, teneinde de efficiëntie en de doelmatige werking van de openbare instellingen van sociale zekerheid te optimaliseren, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een nieuw werkkader voor die instellingen uitwerken in het raam van de in het artikel opgesomde doelstellingen. Artikel 51, § 1, eerste lid, van die wet bepaalt dat die opdracht aan de Koning verstrijkt op 30 april 1997. Artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 kan derhalve onmogelijk rechtsgrond bieden aan het om advies voorgelegde ontwerpbesluit.

2.2. Artikel 25, § 2, vierde lid, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 - de enige bepaling van artikel 25 die een delegatie aan de Koning bevat - bepaalt dat de Koning de uitoefening regelt van de opdracht van de revisoren.

Het ontworpen besluit bevat evenwel niet zozeer bepalingen betreffende de uitoefening, door de revisoren, van hun opdracht, maar wel bepalingen betreffende het statuut van de revisoren en betreffende hun vergoeding. Die laatste bepalingen kunnen geen rechtsgrond vinden in artikel 25, § 2, vierde lid, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 als zodanig.

De rechtsgrond ervan kan wel worden gevonden in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 25 van het koninklijk besluit van 3 april 1997. Het genoemde grondwetsartikel verleent de Koning de bevoegdheid om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn. Al kan de Koning bij het uitoefenen van die bevoegdheid, de draagwijdte van de wet niet verruimen noch beperken, toch komt het Hem op grond van dat grondwetsartikel toe uit het beginsel van de wet en haar algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft ⁽¹⁾.

(1) Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, 25.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het eerste lid van de aanhef wordt beter weggelaten, nu eruit ten onrechte zou kunnen worden afgeleid dat het erin vermelde artikel 13 van de wet van 16 maart 1954 rechtsgrond biedt aan het ontworpen besluit.

2. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient de aanhef te worden aangevuld met een lid waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, en dient het tweede lid ervan te worden weggelaten.

3. De verwijzingen in de aanhef naar de vervulde vormvereisten dienen in chronologische volgorde te gebeuren, zodat het huidige vijfde en zesde lid onderling van plaats dienen te verwisselen.

4. Het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, dient als volgt te worden gesteld :

"Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 21 maart 2003;".

5. In de Nederlandse tekst van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, schrijve men "Gelet op advies ..." in plaats van "Gelet op het advies ...".

Artikel 1

In de Nederlandse tekst van het tweede lid van het ontworpen artikel 17bis vervange men het woord "voorzien" door het woord "bepaald".

.../...

Artikel 2

1. Gelet op de retroactiviteit schrijve men in artikel 2 telkens "hebben uitwerking met ingang van" in plaats van "treden ... in werking op" en "worden ... van kracht vanaf".

2. In de Nederlandse tekst van artikel 2, eerste lid, moet het woord "afsluiten" worden vervangen door het woord "sluiten".

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. L'arrêté en projet soumis pour avis vise à instaurer un régime transitoire pour les réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale qui avaient été désignés avant l'entrée en vigueur des contrats d'administration conclus avec ces institutions, en application de l'article 13, § 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, et dont le mandat n'était pas encore arrivé à son terme à la date de l'entrée en vigueur de ces contrats. Ces réviseurs sont réputés avoir été nommés conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 14 novembre 2001 relatif à l'exercice de la mission des réviseurs auprès des institutions publiques de sécurité sociale.

2. Selon les deuxième et troisième alinéas du préambule, l'arrêté en projet cherche son fondement légal dans l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, d'une part, et dans l'article 25 de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, confirmé par la loi du 12 décembre 1997, d'autre part.

.../...

2.1. L'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 dispose qu'afin d'optimiser l'efficacité des organismes publics de sécurité sociale, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, élaborer un nouveau cadre fonctionnel pour ces organismes, dans les limites des objectifs énumérés dans l'article. L'article 51, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette loi prévoit que cette délégation conférée au Roi expire le 30 avril 1997. L'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 ne peut dès lors procurer de fondement légal au projet d'arrêté soumis pour avis.

2.2. L'article 25, § 2, alinéa 4, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 - la seule disposition de l'article 25 qui contient une délégation au Roi - dispose que le Roi règle l'exercice de la mission des réviseurs.

L'arrêté en projet ne comprend toutefois pas tant des dispositions relatives à l'exercice, par les réviseurs, de leur mission, mais plutôt des dispositions relatives au statut des réviseurs et à leur rémunération. Ces dernières dispositions ne peuvent trouver de fondement légal dans l'article 25, § 2, alinéa 4, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 en tant que tel.

Elles peuvent toutefois trouver leur fondement légal dans l'article 108 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 25 de l'arrêté royal du 3 avril 1997. L'article précité de la Constitution confère au Roi le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. Même si le Roi, dans l'accomplissement de la mission que Lui confère cet article de la Constitution, ne peut étendre ni restreindre la portée de la loi, il Lui appartient de dégager du principe de celle-ci et de son économie générale, les conséquences qui, d'après l'esprit qui a présidé à son adoption et les fins qu'elle poursuit, en dérivent naturellement ⁽²⁾.

⁽²⁾ Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, 25.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Mieux vaudrait omettre le premier alinéa du préambule, dès lors qu'il pourrait en être déduit à tort que l'article 13 de la loi du 16 mars 1954, dont il est fait état, procure un fondement légal à l'arrêté en projet.

2. Vu l'observation formulée à propos du fondement légal de l'arrêté en projet, il y a lieu de compléter le préambule par un alinéa faisant référence à l'article 108 de la Constitution, et d'omettre son deuxième alinéa.

3. Dans le préambule, il faut présenter les formalités accomplies dans leur ordre chronologique, en sorte que les actuels cinquième et sixième alinéas doivent être permutés.

4. Il faut rédiger l'alinéa du préambule faisant référence à l'accord du Ministre du Budget comme suit :

"Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le 21 mars 2003;"

5. Dans le texte néerlandais de l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'Etat, on écrira "Gelet op advies ..." au lieu de "Gelet op het advies ...".

Article 1^{er}

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 2 de l'article 17bis en projet, on remplacera le mot "voorzien" par le mot "bepaald".

.../...

Article 2

1. Eu égard à la rétroactivité, on écrira chaque fois à l'article 2 "produisent leurs effets" plutôt que "entrent en vigueur" et "sont applicables".
2. Dans le texte néerlandais de l'article 2, alinéa 1^{er}, il faut remplacer le mot "afsluiten" par le mot "sluiten".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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. G. DE BLEECKERE, auditeur.

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. G. DE BLEECKERE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME