

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.210/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 3 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "abrogeant l'arrêté royal du 8 avril 2003 portant exécution des articles 1409, § 1^{er}, alinéa 4, et 1409, § 1^{er}*bis*, alinéa 4, du Code judiciaire relatif à la limitation de la saisie lorsqu'il y a des enfants à charge", a donné le 8 décembre 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et modifié par la loi du 2 avril 2003, 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 la circonstance que le présent arrêté royal doit être publié au Moniteur belge avant le 1^{er} janvier 2004, date d'entrée en vigueur prévue pour l'arrêté royal du 8 avril 2003 à abroger.

L'arrêté royal du 8 avril 2003 a donné une définition de l'enfant à charge qui constitue le point central de la nouvelle réglementation mais aucune application correcte de cette nouvelle réglementation n'a encore pu être garantie.

L'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 8 avril 2003 a été fixée au 1^{er} janvier 2004.

La protection de l'enfant et la politique d'égalité des chances constituent des préoccupations sociales importantes.

Un groupe de travail a été instauré par le Collège des Administrateurs généraux des parastataux sociaux en vue de proposer les modifications nécessaires pour rendre cette mesure sociale applicable.

Après un long travail d'étude et la délibération nécessaire, ce groupe de travail est arrivé à la constatation qu'afin de garantir une bonne définition, les compétences attribuées au Roi ne sont pas suffisantes pour créer un système réalisable et qu'il est nécessaire de Lui accorder délégation de prendre initiative législative.

Un projet de loi modifiant l'article 1409, § 1^{er}, alinéa 4, et § 1^{er}*bis*, alinéa 4, du Code judiciaire - faisant partie du projet de loi-programme - a été déposé devant les chambres législatives (Doc 51-473/1).

Cette partie de la loi-programme vise à étendre le mandat du Roi de sorte que des mesures garantissant une définition utilisable de la notion d'enfant à charge puissent être également prises sur le plan de la charge de la preuve et de la procédure.

À l'aide de ce mandat étendu le Roi promulguera dès que possible un arrêté royal contenant une définition utilisable de la notion d'enfant à charge."

*

* *

.../...

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation ci-après.

Le préambule de l'arrêté en projet précise :

"(...) qu'un projet de loi modifiant l'article 1409, § 1^{er}, alinéa 4, et § 1^{er} *bis*, alinéa 4, du Code judiciaire - faisant partie du projet de loi-programme - a été déposé devant les chambres législatives (Doc. 51-473/1);

(...) que cette partie de la loi-programme vise à étendre le mandat du Roi de sorte que des mesures garantissant une définition utilisable de la notion d'enfant à charge puissent être également prises sur le plan de la charge de la preuve et de la procédure;

(...) qu'à l'aide de ce mandat étendu le Roi promulguera dès que possible un arrêté royal contenant une définition utilisable de la notion d'enfant à charge;"

Dans son avis 36.080/2, donné les 7 et 12 novembre 2003, sur l'avant-projet de "loi-programme" auquel se réfère le préambule de l'arrêté en projet, le Conseil d'État avait observé que :

"Enfin, tel que rédigé, l'article 1409, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, implique que la détermination de ce qu'il y a lieu d'entendre par «enfant à charge» se fera par un arrêté royal ordinaire, alors que la détermination des règles gouvernant la charge de la preuve, en ce compris la force probante et la durée de validité des preuves, ainsi que des règles de procédure, se fera par un arrêté royal de pouvoirs spéciaux qui confèrera aux normes en question une valeur législative."

Pour donner suite à cette observation, le texte du projet de loi-programme, tel que déposé au Parlement ⁽¹⁾, prévoit d'insérer au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de l'article 1409 du Code judiciaire, les mots "par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres". Toutefois, cette modification ne suffit pas pour conférer aux arrêtés royaux visés à cet alinéa la valeur d'un arrêté royal de pouvoirs spéciaux. En effet, l'alinéa 5, en

⁽¹⁾ Voir l'article 320 du projet (Doc. parl., Chambre, DOC 51 0473/001 - 51 0474/001).

projet, de la même disposition limite ⁽²⁾ cette valeur aux seuls arrêtés royaux pris en exécution de ce nouvel alinéa, c'est-à-dire, les arrêtés royaux fixant les règles relatives à la charge de la preuve ainsi que les règles de la procédure.

En l'état actuel des textes, il subsistera donc deux types d'arrêtés royaux, l'un relatif à la notion "d'enfant à charge" (arrêté royal ordinaire délibéré en Conseil des ministres), l'autre relatif à la charge de la preuve et de la procédure (arrêté royal de pouvoirs spéciaux). Comme le Conseil d'État l'a relevé, pareille dualité de normes n'est pas recommandable.

⁽²⁾ Voir en effet les mots "Avant le 1^{er} janvier 2005, le Roi introduit à la Chambre des représentants un projet de loi de ratification des arrêtés établis par application de cet alinéa qui établissent ou modifient des dispositions légales".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
	B. GLANSDORFF,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.210/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 3 december 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot opheffing van het koninklijk besluit van 8 april 2003 tot uitvoering van artikel 1409, § 1, vierde lid, en 1409, § 1bis, vierde lid van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de beperking van het beslag wegens kinderen ten laste", heeft op 8 december 2003 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

"L'urgence est motivée par la circonstance que le présent arrêté royal doit être publié au Moniteur belge avant le 1^{er} janvier 2004, date d'entrée en vigueur prévue pour l'arrêté royal du 8 avril 2003 à abroger.

L'arrêté royal du 8 avril 2003 a donné une définition de l'enfant à charge qui constitue le point central de la nouvelle réglementation mais aucune application correcte de cette nouvelle réglementation n'a encore pu être garantie.

L'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 8 avril 2003 a été fixée au 1^{er} janvier 2004.

La protection de l'enfant et la politique d'égalité des chances constituent des préoccupations sociales importantes.

Un groupe de travail a été instauré par le Collège des Administrateurs généraux des parastataux sociaux en vue de proposer les modifications nécessaires pour rendre cette mesure sociale applicable.

Après un long travail d'étude et la délibération nécessaire, ce groupe de travail est arrivé à la constatation qu'afin de garantir une bonne définition, les compétences attribuées au Roi ne sont pas suffisantes pour créer un système réalisable et qu'il est nécessaire de Lui accorder délégation de prendre initiative législative.

Un projet de loi modifiant l'article 1409, § 1^{er}, alinéa 4, et § 1^{er}*bis*, alinéa 4, du Code judiciaire - faisant partie du projet de loi-programme - a été déposé devant les chambres législatives (Doc 51-473/1).

Cette partie de la loi-programme vise à étendre le mandat du Roi de sorte que des mesures garantissant une définition utilisable de la notion d'enfant à charge puissent être également prises sur le plan de la charge de la preuve et de la procédure.

À l'aide de ce mandat étendu le Roi promulguera dès que possible un arrêté royal contenant une définition utilisable de la notion d'enfant à charge."

*

*

*

.../...

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

In de aanhef van het ontworpen besluit staat te lezen:

"(...) dat daartoe een wetsontwerp tot wijziging van artikel 1409, § 1, vierde lid, en § 1 *bis*, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek, als onderdeel van het ontwerp van de programmawet, bij de Wetgevende Kamers is ingediend (Doc. 51-473/1);

(...) dat dit onderdeel van de programmawet beoogt het mandaat aan de Koning te verruimen zodanig dat ook op het vlak van de bewijsvoering en de rechtspleging maatregelen kunnen worden genomen die een hanteerbare definitie van het kind ten laste garanderen;

(...) dat de Koning aan de hand van dit uitgebreid mandaat zo dra als mogelijk is een koninklijk besluit zal uitvaardigen die een dergelijke hanteerbare definitie van het kind ten laste bevat;"

De Raad van State heeft in zijn advies 36.080/2, dat op 7 en 12 november 2003 is verstrekt over het voorontwerp van "programmawet" waarnaar wordt verwezen in de aanhef van het ontworpen besluit, het volgende opgemerkt:

"Ten slotte dient te worden opgemerkt dat zoals het ontworpen artikel 1409, § 1, vierde lid, geredigeerd is, het impliceert dat het begrip kind ten laste zal worden bepaald bij een gewoon koninklijk besluit, terwijl de regels die gelden voor de bewijslast, met inbegrip van de bewijskracht en de geldigheidsduur van de bewijzen, alsmede de procedureregels, zullen worden vastgesteld bij een koninklijk bijzonderemachtenbesluit, dat aan de rechtsregels in kwestie de waarde van een wet zal verlenen."

Teneinde tegemoet te komen aan die opmerking, bepaalt de tekst van het ontwerp van programmawet, zoals die is ingediend bij het Parlement ⁽¹⁾, dat in paragraaf 1, vierde lid, van artikel 1409 van het Gerechtelijk Wetboek de woorden "bij een (in de) Ministerraad overlegd koninklijk besluit" worden ingevoegd. Die wijziging volstaat echter niet om aan de in dat vierde lid bedoelde koninklijke besluiten de waarde van een koninklijk bijzonderemachtenbesluit te geven. Het ontworpen vijfde lid van diezelfde bepaling beperkt ⁽²⁾ die kwalificatie immers tot de enkele koninklijke besluiten uitgevaardigd ter uitvoering van dat nieuwe lid, dat wil zeggen de koninklijke besluiten die de regels inzake de bewijslast en de regels van rechtspleging vaststellen.

In de huidige lezing van de teksten zullen er dus twee soorten van koninklijke besluiten zijn, waarbij de ene soort betrekking heeft op het begrip "kind ten laste" (gewoon koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad), en de andere op de bewijslast en de rechtspleging (koninklijk bijzonderemachtenbesluit). Zoals de Raad van State daaromtrent opgemerkt heeft, kan een zodanige dualiteit van rechtsregels niet worden aanbevolen.

⁽¹⁾ Zie artikel 320 van het ontwerp (Gedr. Stuk Kamer, DOC 51 0473/001 - 51 0474/001).

⁽²⁾ Dat ontworpen vijfde lid stelt onder meer: "Vóór 1 januari 2005 dient de Koning bij de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsontwerp in ter bekrachtiging van de besluiten uitgevaardigd krachtens dit lid en die wettelijke bepalingen uitvaardigen of wijzigen."

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	J. JAUMOTTE, M. BAGUET,	staatsraden,
de Heren	J. van COMPERNOLLE, B. GLANSDORFF,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS