

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 38.266/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 38.266/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 23 mars 2005, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la composition et au fonctionnement de la commission d'évaluation de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires auprès du SPF Finances", a donné le 8 juin 2005 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 maart 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de samenstelling en de werking van de commissie tot evaluatie van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën", heeft op 8 juni 2005 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Préambule

Selon les règles de la légistique formelle, les alinéas 2 à 4 du préambule doivent être rédigés comme suit :

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 12 mai 2004;

Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 25 février 2005;

Vu l'avis 38.266/2 du Conseil d'État, donné le ...;".

Dispositif

Article 1^{er}

L'article 29 de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances (ci-après dénommée : la loi du 21 février 2003) charge le Roi de fixer la composition de la commission. Il convient donc de prévoir dans l'arrêté en projet les modalités essentielles de désignation des dix membres conseillers.

À défaut d'habilitation légale expresse, il n'appartient pas au Roi de prévoir qu'une commission sera composée également de parlementaires.

Article 4

Selon l'article 29 de la loi du 21 février 2003 qui constitue le fondement légal du projet, le Roi "fixe la composition et le fonctionnement" de la commission.

L'article examiné prévoit que :

"La commission fixe le règlement d'ordre intérieur qui contient toutes les dispositions requises pour le fonctionnement de la commission et qui ne sont pas déterminées dans cet arrêté.

Le règlement d'ordre intérieur est soumis pour accord au Ministre des Finances."

S'il pourrait être éventuellement admis que soit laissé au règlement d'ordre intérieur de la commission la faculté de régler certaines modalités de fonctionnement accessoires de celle-ci, cela postulerait toutefois que le Roi ait préalablement fixé - à tout le moins - les éléments essentiels du fonctionnement de cette commission sur la base de l'habilitation qui Lui a été donnée.

Or, en l'espèce, seules deux dispositions de l'arrêté en projet ont trait au fonctionnement de la commission, à savoir les articles 3 et 6 du projet.

Il appartient au Roi de mettre Lui-même en oeuvre l'habilitation qu'Il a reçue en arrêtant les règles essentielles du fonctionnement de la commission concernée par le projet : celui-ci sera donc complété en ce sens.

Article 5

Comme l'alinéa 1^{er} impose une transmission du rapport pour le 31 décembre au plus tard, et compte tenu du délai nécessaire pour élaborer un tel rapport, il se déduit de l'alinéa 1^{er} que le rapport qui doit être transmis pour le 31 décembre d'une année X évalue nécessairement la loi du 21 février 2003 pour l'année X moins 1.

Or, d'après les précisions données par la déléguée du ministre, telle n'est pas l'intention poursuivie par l'auteur du projet qui entend qu'il soit fait rapport de l'évaluation portant sur une année civile à la fin de cette même année civile.

La disposition doit dès lors être revue afin de concilier cette intention avec le délai nécessaire à la confection d'un rapport, par exemple en prévoyant que le rapport relatif à une année civile est transmis pour le 31 janvier qui suit cette même année civile.

.../...

Articles 7 à 10

Les articles 7 à 10 du projet, qui ont pour objet de "nommer" des "membres-fonctionnaires" au sein de la commission dont l'arrêté en projet règle la composition et le fonctionnement n'ont pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

La section de législation ne les examine donc pas, sauf à observer que, dans un texte de nature réglementaire, il y a lieu d'omettre les dispositions qui, telles que des nominations, ne concernent que des personnes nommément désignées; il s'agit en effet de deux actes de nature différente, d'une part, un arrêté réglementaire et, d'autre part, un acte administratif au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; en conséquence, les articles 7 à 10 devraient faire l'objet d'un arrêté distinct, ce qui rendrait sans objet la division du projet en deux chapitres.

Article 11

La déléguée du ministre convient que, comme la commission concernée n'est pas encore installée, l'effet rétroactif donné au projet n'est pas justifié.

La disposition doit dès lors être revue sur ce point.

Article 12

L'exécution devant perdurer dans le temps, il y a lieu, dans l'exécutoire, de désigner non pas le ministre individuellement, mais de charger de cette exécution celui qui a et qui aura en charge la matière réglée par l'arrêté.

En conséquence, la disposition doit être rédigée comme suit :

"Art. 12. Notre Ministre qui a les finances dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté."

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Volgens de regels van de wetgevingstechniek moeten het tweede tot het vierde lid van de aanhef luiden als volgt :

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 12 mei 2004;

Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 25 februari 2005;

Gelet op advies 38.266/2 van de Raad van State, gegeven op ...;"

Dispositief

Artikel 1

Bij artikel 29 van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën (hierna de wet van 21 februari 2003 genoemd), wordt de Koning belast met de samenstelling van de commissie. In het ontworpen besluit dienen dan ook de basisregels voor de aanwijzing van de tien leden-raadgevers te worden vastgelegd.

Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke wettelijke machtiging, is de Koning niet gerechtigd te bepalen dat een commissie ook uit parlementsleden zal bestaan.

Artikel 4

Luidens artikel 29 van de wet van 21 februari 2003, dat de rechtsgrond van het ontwerp vormt, "(bepaalt) de Koning (...) de samenstelling en de werking van de Commissie".

.../...

In het voorliggende artikel staat het volgende :

"De commissie stelt een huishoudelijk reglement vast dat alle nadere bepalingen bevat die de werking van de commissie aanbelangen en die niet in dit besluit geregeld zijn.

Het huishoudelijk reglement wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van Financiën."

Ook al zou eventueel kunnen worden aanvaard dat de mogelijkheid gelaten wordt bepaalde bijkomstige regels inzake de werkwijze van de commissie te regelen in het huishoudelijk reglement van de commissie, zulks zou vereisen dat de Koning van tevoren - op zijn minst - de basisregels inzake de werkwijze van die commissie heeft vastgesteld krachtens de machtiging die Hem is verleend.

In casu hebben slechts twee bepalingen van het ontworpen besluit betrekking op de werkwijze van de commissie, namelijk de artikelen 3 en 6 van het ontwerp.

Het staat aan de Koning om zelf uitvoering te geven aan de machtiging die Hij heeft gekregen, door de basisregels vast te stellen inzake de werkwijze van de commissie waarop het ontwerp betrekking heeft : het ontwerp moet bijgevolg in die zin vervuld worden.

Artikel 5

Aangezien in het eerste lid voorgeschreven wordt dat het verslag tegen uiterlijk 31 december moet worden overgezonden, en gezien de termijn die nodig is om zulk een verslag op te maken, valt uit het eerste lid af te leiden dat het verslag dat tegen 31 december van een jaar X moet worden overgezonden alleen een evaluatie kan bevatten van de wet van 21 februari 2003 voor het jaar X min 1.

Volgens de nadere uitleg verstrekt door de gemachtigde van de minister is dat echter niet de bedoeling van de steller van het ontwerp, die wil dat aan het einde van een kalenderjaar een evaluatieverslag wordt gemaakt met betrekking tot dat kalenderjaar.

.../...

De bepaling dient bijgevolg zo te worden herzien dat die bedoeling verenigbaar is met de termijn die nodig is om een verslag op te maken, bijvoorbeeld door te bepalen dat het verslag betreffende een bepaald kalenderjaar overgezonden wordt tegen 31 januari van het jaar dat volgt op dat kalenderjaar.

Artikelen 7 tot 10

De artikelen 7 tot 10 van het ontwerp, waarin "leden-ambtenaren" worden "benoemd" in de commissie waarvan het ontworpen besluit de samenstelling en de werkwijze regelt, zijn niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De afdeling wetgeving onderzoekt ze dus niet, maar merkt wel op dat bepalingen die, zoals benoemingen, alleen betrekking hebben op bij naam aangewezen personen, niet thuishoren in een reglementair besluit; het gaat immers om twee verschillende soorten regelingen, enerzijds een verordeningsbesluit, en anderzijds een bestuurshandeling in de zin van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; de artikelen 7 tot 10 zouden dus in een onderscheiden besluit moeten worden opgenomen, waardoor de indeling van het ontwerp in twee hoofdstukken doelloos wordt.

Artikel 11

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat, aangezien de betrokken commissie nog niet geïnstalleerd is, de terugwerkende kracht verleend aan het ontwerp niet gewettigd is.

De bepaling moet bijgevolg wat dat betreft worden herzien.

Artikel 12

Aangezien de uitvoering in de tijd moet voortduren, behoort in de uitvoeringsbepaling niet de minister persoonlijk te worden aangewezen, maar dient degene die bevoegd is en bevoegd zal zijn voor de in het besluit geregelde aangelegenheid, met die uitvoering te worden belast.

De bepaling moet bijgevolg als volgt worden gesteld :

"Art. 12. Onze minister bevoegd voor financiën is belast met de uitvoering van dit besluit."

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame J. JAUMOTTE,
Mevrouw M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

Monsieur H. BOSLY,
de Heer

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame A.-C. VAN GEERSDAELE,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX,
auditeur adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. P. RONVAUX, adjunct-auditeur.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS