

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.305/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 oktober 2005 door de Staatssecretaris voor het Gezin en Personen met een handicap, toegevoegd aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van artikel 19, vierde lid, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap en tot wijziging van artikel 277 van de programmawet van 22 december 2003", heeft op 17 november 2005 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt aan de Koning de bevoegdheid te verlenen om de betaling te regelen van voorschotten op de erelonen en de kosten voor bepaalde onderzoeken. Het gaat om de medische onderzoeken die worden uitgevoerd door de deskundigen die door de arbeidsgerechten worden aangewezen met betrekking tot de geschillen inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap en de medische onderzoeken die worden uitgevoerd met het oog op het toekennen van sociale en fiscale voordelen. Met dit doel worden, respectievelijk, artikel 19 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap en artikel 277 van de programmawet van 22 december 2003 door het ontwerp van wet aangevuld met een bepaling waardoor de Koning "de betaling van voorschotten (kan) regelen".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

1. Het ontwerp van wet beoogt inzonderheid aan de Koning de bevoegdheid te verlenen om, met betrekking tot de erelonen en de kosten voor bepaalde medische onderzoeken, het betalen van voorschotten "te regelen". Een dergelijke bevoegdheidsdelegatie is in te algemene bewoordingen gesteld om toelaatbaar te zijn. Uit de grondwettelijke beginselen inzake de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht moet immers worden afgeleid dat de essentiële elementen van een maatregel moeten worden bepaald door de wetgever zelf. Toegepast op de ontworpen maatregel, houdt dit in dat de wetgever moet bepalen op welke wijze en binnen welke grenzen de Koning het betalen van voorschotten kan regelen.

Een meer precieze omschrijving van de aan de Koning verleende bevoegdheid is met betrekking tot het voorliggende ontwerp ook nog om een andere reden wenselijk. Uit de memorie van toelichting moet immers worden afgeleid dat het ontwerp van wet beoogt aan de Koning de bevoegdheid te verlenen om een verbod op te leggen inzake het uitbetalen van voorschotten met betrekking tot de erelonen en de kosten voor bepaalde medische onderzoeken.

Vraag is of een dergelijk verbod kan worden opgelegd op grond van de ontworpen machtiging aan de Koning. Er moet immers worden vastgesteld dat een dergelijk verbod een afwijking zou inhouden van de artikelen 982 en 990 van het Gerechtelijk Wetboek. Uit die bepalingen moet worden afgeleid dat in alle gevallen waarin door de rechter een deskundigenonderzoek wordt gelast, de betaling of consignering van een voorschot op de erelonen en kosten mogelijk is. De Koning kan slechts bevoegd worden geacht om van deze regeling af te wijken - door bijvoorbeeld een verbod op het betalen van voorschotten in te stellen - indien Hij daartoe uitdrukkelijk zou worden gemachtigd door de wetgever ⁽¹⁾. Een machtiging aan de Koning als die welke het voorwerp is van het ontwerp, volstaat derhalve niet om de in de memorie van toelichting aan het ontwerp gegeven doelstelling te bewerkstelligen.

Om de hiervoor aangehaalde redenen, zal de machtiging welke in het ontwerp van wet wordt verleend aan de Koning, moeten worden omgewerkt op een wijze, eensdeels, dat in algemene zin wordt bepaald op welke wijze en binnen welke grenzen het betalen van voorschotten kan worden geregeld en, anderdeels, dat uitdrukkelijk wordt bepaald dat mag worden afgeweken van de wettelijke bepalingen die thans een verbod op het betalen van voorschotten op erelonen en kosten in de weg staan.

2. Het is legistiek gebruikelijk om wijzigingen aan verschillende artikelen ⁽²⁾ door te voeren met een afzonderlijk artikel voor elke wijziging, zelfs indien de voorgenomen wijzigingen dezelfde zijn, zoals in het voorliggende ontwerp het geval is. Artikel 2 van het ontwerp moet bijgevolg worden omgevormd tot twee afzonderlijke artikelen, gewijd aan de wijziging van, respectievelijk, de wet van 27 februari 1987 en de programmawet van 22 december 2003. De daaropvolgende artikelen van het ontwerp moeten dan uiteraard worden vernummerd.

⁽¹⁾ Artikel 108 van de Grondwet bepaalt immers dat de Koning niet zelf de uitvoering van de wetten kan schorsen, wat inhoudt dat alleen de wetgever de Koning daartoe uitdrukkelijk kan machtigen.

⁽²⁾ *In casu* artikel 19 van de wet van 27 februari 1987 en artikel 277 van de programmawet van 22 december 2003.

3. Uit de toelichting van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat het geenszins de bedoeling is om aan de ontworpen wet terugwerkende kracht te verlenen. Omdat bovendien het bepalen van een precieze datum van inwerkingtreding in het voorliggende geval weinig zinvol is, gelet op de draagwijdte van het ontwerp, verdient het aanbeveling artikel 3 van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, weg te laten en bijgevolg de ontworpen wet in werking te laten treden volgens de gebruikelijke regels van inwerkingtreding.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.305/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Secrétaire d'État aux Familles et aux Personnes handicapées, adjointe au Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, le 27 octobre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant l'article 19, alinéa 4, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées et modifiant l'article 277 de la loi-programme du 22 décembre 2003", a donné le 17 novembre 2005 l'avis suivant:

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend conférer au Roi le pouvoir de régler le paiement des provisions sur les honoraires et frais relatifs à certains examens. Il s'agit d'examens médicaux effectués par les experts désignés par les juridictions du travail concernant les litiges relatifs aux allocations aux personnes handicapées et des examens médicaux effectués en vue de l'attribution d'avantages sociaux et fiscaux. À cette fin, le projet de loi complète respectivement l'article 19 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées et l'article 277 de la loi-programme du 22 décembre 2003 par une disposition habilitant le Roi à "régler le paiement des provisions".

EXAMEN DU TEXTE

1. Le projet de loi a notamment pour objet de conférer au Roi le pouvoir de "régler" le paiement de provisions sur les honoraires et frais relatifs à certains examens médicaux. Cette délégation de compétences est formulée en des termes trop généraux pour pouvoir être admise. En effet, il se déduit des principes constitutionnels qui régissent la relation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif que c'est au législateur lui-même qu'il appartient de déterminer les éléments essentiels d'une mesure. Appliqués à la mesure en projet, ces principes impliquent que le législateur doit déterminer les conditions et les limites dans lesquelles le Roi peut régler le paiement de provisions.

Il est également souhaitable, pour un autre motif, de définir avec davantage de précision le pouvoir conféré au Roi dans le présent projet. En effet, il se déduit de l'exposé des motifs que le projet de loi vise à conférer au Roi le pouvoir d'imposer une interdiction de payer des avances sur les honoraires et frais pour certains examens médicaux.

La question se pose de savoir si pareille interdiction peut être imposée en vertu de la délégation que le projet donne au Roi. En effet, force est de constater qu'une telle interdiction impliquerait une dérogation aux articles 982 et 990 du Code judiciaire. Il se déduit de ces dispositions que, dans tous les cas où le juge ordonne une expertise, le paiement ou la consignation d'une provision sur les honoraires et frais peut être envisagé.

.../...

Le Roi ne peut être réputé compétent pour déroger à cette règle - par exemple, en instaurant une interdiction de payer des provisions - que s'il y est expressément habilité par le législateur ⁽¹⁾. Dès lors, une délégation au Roi telle que celle qui fait l'objet du projet n'est pas suffisante pour réaliser l'objectif que l'exposé des motifs donne au projet.

Pour les motifs précités, la délégation que le projet de loi donne au Roi devra être remaniée de telle manière à formuler en des termes généraux les conditions et les limites dans lesquelles le paiement de provisions peut être réglé, d'une part, et à disposer expressément qu'il peut être dérogé aux dispositions légales qui font actuellement obstacle à l'interdiction de paiement de provisions sur honoraires et frais, d'autre part.

2. Conformément à l'usage en légistique, les modifications de plusieurs articles ⁽²⁾ sont effectuées en prévoyant un article distinct pour chaque modification, même si les modifications envisagées sont identiques, comme c'est le cas en l'occurrence. Dès lors, l'article 2 du projet sera scindé en deux articles distincts, consacrés respectivement à la modification de la loi du 27 février 1987 et de la loi-programme du 22 décembre 2003. Il y aura lieu évidemment de modifier la numérotation des articles subséquents du projet.

3. Il ressort des précisions données par le fonctionnaire délégué qu'il ne s'agit nullement de faire rétroagir la loi en projet. En outre, la fixation d'une date précise d'entrée en vigueur n'ayant guère d'utilité en l'occurrence vu la portée du projet, il est recommandé de supprimer l'article 3 du projet tel qu'il est soumis pour avis et, partant, de faire entrer la loi en vigueur selon les règles usuelles d'entrée en vigueur.

⁽¹⁾ En effet, l'article 108 de la Constitution dispose que le Roi ne peut pas suspendre Lui-même l'exécution des lois, ce qui implique que seul le législateur peut Lui conférer expressément ce pouvoir.

⁽²⁾ En l'occurrence, l'article 19 de la loi du 27 février 1987 et l'article 277 de la loi-programme du 22 décembre 2003.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME