

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.040/1
VAN 21 APRIL 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 29 maart 2010 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende samenstelling en werking van de kamers van de administratieve afdeling van de Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de samenstelling en de werking te regelen van de kamers van de administratieve afdeling van de Commissie ter regeling van de arbeidsrelatie, ingesteld bij artikel 329, § 1, van de programmawet (I) van 27 december 2006.

2.1. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de administratieve afdeling van de voornoemde commissie wordt ingesteld bij de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid. Dit artikel kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 329, § 1, van de programmawet (I) van 27 december 2006, gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet, dat aan de Koning de algemene bevoegdheid verleent tot uitvoering van de wetten.

In de mate evenwel in artikel 1 van het ontwerp wordt bepaald dat de administratieve afdeling uit verschillende kamers "kan" bestaan, is die bepaling formeel gesproken niet in overeenstemming met hetgeen artikel 329, § 1, van de programmawet (I) van 27 december 2006, na het tweede streepje voorschrijft, namelijk dat de betrokken afdeling "meerdere kamers" telt. De zinsnede "en kan uit verschillende kamers bestaan" moet derhalve worden geschrapt in artikel 1 van het ontwerp. Ook nog andere artikelen van het ontwerp moeten worden aangepast, zoals artikel 6, § 2, eerste lid, waarin de verwijzing naar "het moment waarop de administratieve afdeling meerdere kamers telt" evenmin in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 329, § 1, tweede streepje, van de voornoemde programmawet.

2.2. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp regelen diverse aspecten van de samenstelling van de kamers van de administratieve afdeling. In beginsel kan daarvoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 329, § 3, van de programmawet (I) van 27 december 2006, gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet. De voornoemde artikelen van het ontwerp kunnen immers worden geacht de in artikel 329, § 3, van de betrokken wet opgenomen regeling inzake de samenstelling van de kamers van de administratieve afdeling nader uit te werken.

Deze conclusie geldt echter niet in de mate in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp wordt bepaald dat er, benevens effectieve leden, tevens plaatsvervangende leden zijn en er ook een plaatsvervangende voorzitter is. In artikel 329, §§ 3 en 4, van de programmawet (I) van 27 december 2006 is echter als zodanig geen sprake van "effectieve en plaatsvervangende leden", maar enkel van "leden". De voornoemde wetsbepalingen maken evenmin melding van een plaatsvervangende voorzitter. Er moet derhalve worden aangenomen dat de wetgever niet in een regeling van plaatsvervangende voorzitter heeft voorzien ten aanzien van de leden, noch ten aanzien van de voorzitter. De Koning kan bijgevolg zonder daartoe door de wetgever uitdrukkelijk te zijn gemachtigd, laat staan op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover hij krachtens artikel 108 van de Grondwet beschikt, niet in een dergelijke regeling van plaatsvervangende voorzitter voorzien. De bepalingen die betrekking hebben op of die verwijzen naar de bedoelde plaatsvervangende voorzitter dienen dan ook te worden weggelaten uit de artikelen 2, 3 en 6¹ van het ontwerp.

2.3. De artikelen 4 tot 6, 11 en 12 van het ontwerp regelen uiteenlopende aspecten van de werking van de administratieve afdeling en vinden rechtsgrond in artikel 329, § 6, van de programmawet (I) van 27 december 2006, dat de Koning opdraagt om de betrokken werkingsregels te bepalen.

2.4. De artikelen 7 tot 10 van het ontwerp bevatten een aantal voorwaarden van ontvankelijkheid van de aanvragen bedoeld in artikel 338, §§ 2 en 6, van de programmawet (I) van 27 december 2006. De Koning wordt evenwel niet uitdrukkelijk gemachtigd om dergelijke ontvankelijkheidsvoorwaarden vast te stellen. Dergelijke vaststelling kan evenmin tot de algemene uitvoeringsbevoegdheid van wetten worden gerekend.

Enkel voor het bepaalde in artikel 8, §§ 2 en 3, van het ontwerp, is een rechtsgrond voorhanden, zijnde artikel 338, § 2, vierde lid, van de voornoemde programmawet, dat bepaalt dat "de regels en modaliteiten van de opdracht van de bij

¹In artikel 6, § 2, van het ontwerp worden de functies van eerste voorzitter en plaatsvervangend eerste voorzitter ingevoerd en worden de daaraan verbonden taken opgesomd. Van dergelijke functies wordt geen melding gemaakt in artikel 329, § 3, van de programmawet (I) van 27 december 2006, laat staan dat in die wetsbepaling inhoudelijk invulling wordt gegeven aan die functies. Zonder uitdrukkelijke delegatiebepaling kan de Koning daar evenmin bevoegd toe worden geacht.

artikel 20 van het koninklijk besluit nr. 38 bedoelde sociale verzekeringsfondsen door de Koning worden vastgesteld".

Op artikel 8, §§ 2 en 3, van het ontwerp na kunnen de artikelen 7 tot 10 niet in het ontwerp worden behouden wegens gebrek aan rechtsgrond ².

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp dient de aanhef aan te vangen met een nieuw toe te voegen lid, luidende:

"Gelet op de Grondwet, artikel 108;"

2. De verwijzing naar de rechtsgrondbiedende bepalingen van de programmawet (I) van 27 december 2006, moet worden aangepast als volgt:

"Gelet op de programmawet (I) van 27 december 2006, artikelen 329, §§ 3 en 6, en 338, § 2, vierde lid;"

Artikel 2

Artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp herneemt hetgeen deels reeds wordt bepaald in artikel 329, § 3, eerste lid, van de programmawet (I) van 27 december 2006. Indien dergelijke herhaling nuttig wordt geacht ter wille van de toegankelijkheid van de ontworpen regeling, verdient het aanbeveling om in de inleidende zin van artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp te refereren aan de wetsbepaling die wordt overgenomen en te schrijven: "Overeenkomstig artikel 329, § 3, eerste lid, van de programmawet (I) van

²De interne verwijzingen die voorkomen in de artikelen 11 en 12 van het ontwerp zullen, rekening houdend hiermee, evenmin ongewijzigd kunnen worden behouden. De verwijzing naar de "bijkomende documenten waarvan sprake in artikel 7, § 2", in artikel 12, eerste lid, van het ontwerp, is trouwens niet correct.

27 december 2006, bestaat elke kamer van de administratieve afdeling, naast de voorzitter:".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.040/1
DU 21 AVRIL 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des Affaires sociales, le 29 mars 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la composition et au fonctionnement des chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail", a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à régler la composition et le fonctionnement des chambres de la section administrative de la Commission de règlement de la relation de travail, prévue à l'article 329, § 1^{er}, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

2.1. L'article 1^{er} du projet dispose que la section administrative de la commission précitée est instituée auprès du Service public fédéral Sécurité sociale. On peut en principe considérer que cet article trouve un fondement juridique à l'article 329, § 1^{er}, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, lu en combinaison avec l'article 108 de la Constitution, qui accorde au Roi le pouvoir général d'exécuter les lois.

Toutefois, dans la mesure où l'article 1^{er} du projet dispose que la section administrative "peut" comporter plusieurs chambres, cette disposition n'est formellement pas conforme à la prescription de l'article 329, § 1^{er}, deuxième tiret, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, selon laquelle cette section comporte "plusieurs chambres". Le membre de phrase "et peut comporter plusieurs chambres" doit dès lors être omis de l'article 1^{er} du projet. D'autres articles du projet doivent eux aussi encore être adaptés, tel l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, dans lequel la référence au "moment où la section administrative comporte plusieurs chambres" n'est pas davantage conforme à la disposition de l'article 329, § 1^{er}, deuxième tiret, de la loi-programme précitée.

2.2. Les articles 2 et 3 du projet règlent divers aspects de la composition des chambres de la section administrative. L'article 329, § 3, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, lu en combinaison avec l'article 108 de la Constitution, procure en principe un fondement juridique à cet effet. On peut en effet considérer que ces articles du projet mettent en oeuvre les règles relatives à la composition des chambres de la section administrative, figurant à l'article 329, § 3, de cette loi.

On ne peut cependant pas conclure en ce sens dans la mesure où les articles 2 et 3 du projet disposent, qu'outre les membres effectifs, il y a également des membres suppléants ainsi qu'un président suppléant. L'article 329, §§ 3 et 4, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 ne fait en effet pas état de "membres effectifs et suppléants", mais seulement de "membres". Ces dispositions législatives ne font pas non plus mention d'un président suppléant. Force est dès lors de constater que le législateur n'a pas prévu un régime de suppléance, ni pour les membres, ni pour le président. Par

.../...

conséquent, n'y étant pas expressément habilité par le législateur et ne pouvant pas davantage se fonder sur le pouvoir général d'exécution que lui accorde l'article 108 de la Constitution, le Roi ne peut prévoir un tel régime de suppléance. Les dispositions relatives à cette suppléance ou qui y font référence doivent dès lors être omises des articles 2, 3 et 6³ du projet.

2.3. Les articles 4 à 6, 11 et 12 du projet règlent divers aspects du fonctionnement de la section administrative et trouvent un fondement juridique à l'article 329, § 6, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, qui habilite le Roi à déterminer ce fonctionnement.

2.4. Les articles 7 à 10 du projet prévoient plusieurs conditions de recevabilité des demandes visées à l'article 338, §§ 2 et 6, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006. Le Roi n'est toutefois pas expressément habilité à fixer de telles conditions de recevabilité. Cela ne relève pas davantage du pouvoir général d'exécution des lois.

Seule la disposition de l'article 8, §§ 2 et 3, du projet dispose d'un fondement juridique, à savoir l'article 338, § 2, alinéa 4, de la loi-programme précitée, qui dispose que "les règles et modalités de la mission des caisses d'assurances sociales visées à l'article 20 de l'arrêté royal n° 38 seront arrêtées par le Roi".

L'article 8, §§ 2 et 3, du projet excepté, les articles 7 à 10 ne peuvent y être maintenus, faute de fondement juridique⁴.

3

L'article 6, § 2, du projet institue les fonctions de premier président et de premier président suppléant et énumère les tâches qui y sont associées. L'article 329, § 3, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 n'évoque pas ces fonctions, ni *a fortiori* ne les définit pas. À défaut d'habilitation expresse, on ne peut pas davantage considérer que le Roi est compétent à cet égard.

⁴Il s'ensuit que les références internes qui figurent aux articles 11 et 12 du projet ne pourront pas non plus être maintenues en l'état. La référence aux "documents supplémentaires dont question à l'article 7, § 2", qui se trouve à l'article 12, alinéa 1^{er}, du projet, n'est au demeurant pas correcte.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Eu égard à l'observation relative au fondement juridique du projet, en tête du préambule, on ajoutera un nouvel alinéa rédigé comme suit:

"Vu la Constitution, l'article 108;"

2. La référence aux dispositions procurant le fondement juridique de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 sera adaptée ainsi qu'il suit:

"Vu la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, les articles 329, §§ 3 et 6, et 338, § 2, alinéa 4;"

Article 2

L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, répète en partie la disposition de l'article 329, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006. Si on estime qu'une telle répétition permet une meilleure accessibilité de la réglementation en projet, il est préférable de faire référence à la disposition législative répétée dans la phrase introductive de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, et d'écrire: "Conformément à l'article 329, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, chacune des chambres de la section administrative est composée, outre le président :".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME