

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.695/1
VAN 17 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 13 mei 2011 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement op het ontwerp van de “programmawet (I) (artikel 78)”, heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.695/1
DU 17 MAI 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 13 mai 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendement sur le projet de « loi-programme (I) (article 78) », a donné l'avis suivant:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag op algemene wijze gemotiveerd

“door het feit dat de ontwerpen van amendementen ⁽¹⁾ uitvoering geven aan de beslissingen genomen in het kader van de Begroting 2011”.

De specifieke verantwoording van het spoedeisende karakter is voor elk amendement opgenomen in een afzonderlijk document gevoegd bij de adviesaanvraag, dat als bijlage gaat bij dit advies.

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond², alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

Amendement nr. 1

Bij dit amendement zijn geen opmerkingen te maken.

Amendement nr. 2

Het ontworpen artikel 190, § 3, laatste lid, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) (artikel 4/5 van het ontwerp van programmawet (I)) bepaalt dat

¹Samen met de voorliggende amendementen wordt ook een amendement van de Regering op het ontwerp van programmawet (II) voor advies voorgelegd (49.694/1).

²Aangezien het om een amendement op een ontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond de conformiteit met de hogere rechtsnormen verstaan.

de Koning, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, administratieve sancties kan instellen ten laste van bepaalde instellingen en ondernemingen die niet voldoen aan een aantal verplichtingen. De gemachtigde heeft in dat verband verklaard dat het om administratieve geldboetes gaat.

Die delegatie dient te beantwoorden aan de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen. Overeenkomstig die beginselen dienen de essentiële beleidskeuzen door de wetgevende macht te worden vastgesteld, maar mag de nadere uitwerking ervan aan de uitvoerende macht worden overgelaten. In aangelegenheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt, is de mogelijkheid voor de wetgever om bevoegdheden aan de Koning te delegeren beperkt: in die aangelegenheden moet de wetgever een eventuele machtiging voldoende nauwkeurig omschrijven en mag de delegatie in beginsel slechts betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

Zo uit de algemeenheid van de ontworpen delegatie reeds zou kunnen worden afgeleid dat ze geen betrekking kan hebben op het invoeren van strafsancities, welke een aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid is (artikel 12 van de Grondwet), verdient het in het licht van hetgeen hiervoor is gesteld niettemin aanbeveling de ontworpen machtiging nader af te bakenen, door uitdrukkelijk de aard van bedoelde administratieve sancties te bepalen, alsook de minimum- en maximumgrens waarbinnen de door de Koning vast te stellen geldboetes zich dienen te situeren. De maximumgrens dient dan uiteraard zodanig te worden bepaald dat het geen twijfel lijdt dat het in geen geval om administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter gaat.

Amendement nr. 3

1. Het amendement dient overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, om advies te worden voorgelegd aan hetzij de Nationale Arbeidsraad, hetzij het beheerscomité van de betrokken openbare instelling. Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, toegezonden documenten blijkt niet dat dergelijk advies is ingewonnen, noch dat terzake beroep wordt gedaan op het spoedeisende karakter van de betrokken aangelegenheid om dergelijke adviezen niet in te winnen.

2. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de sanctie waarin wordt voorzien in het ontworpen artikel 3*bis*, eerste lid, van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen (artikel 4/7 van het ontwerp van programmawet(I)), nl. het verbod om

gedurende een periode van ten hoogste één jaar dienstencheques te bestellen, wel doelmatig is, nu het om die sanctie te omzeilen volstaat om de voor dat jaar benodigde dienstencheques aan te kopen vooraleer de periode waarop de sanctie betrekking heeft ingaat. Vraag is dan ook of vanuit het oogpunt van de doelmatigheid niet veeleer dient te worden geopteerd voor een sanctie die er bijvoorbeeld in bestaat dat gedurende een periode van ten hoogste één jaar geen dienstencheques mogen worden gebruikt. In elk geval dient de sanctie waarvoor wordt geopteerd verantwoord te zijn vanuit het oogpunt van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Zo valt het niet uit te sluiten, rekening houdende met hetgeen hiervoor is gesteld, dat de sanctie waarvoor in het ontwerp wordt geopteerd aanleiding kan geven tot een verschil in behandeling tussen categorieën van gebruikers.

3. Het ontworpen artikel 10*octies* van de wet van 20 juli 2001 (artikel 4/10 van het ontwerp van programmawet (I)), kent een nieuwe bevoegdheid toe aan de arbeidsgerechten. Dat artikel moet worden geacht een aangelegenheid te regelen als bedoeld in artikel 77, eerste lid, 9°, van de Grondwet. Het dient bijgevolg uit het ontwerp te worden gelicht en te worden opgenomen in het ontwerp van programmawet (II), waarvoor de volledig bicamerale procedure geldt. De artikelen 4/9 en 4/11 (deels) van het ontwerp van programmawet (II), die met artikel 4/10 samenhangende bepalingen bevatten, dienen dan dezelfde procedure te volgen.

Amendement nr. 4

Bij dit amendement zijn geen opmerkingen te maken.

Amendement nr. 5

Bij dit amendement zijn geen opmerkingen te maken.

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis d'une manière générale

« door het feit dat de ontwerpen van amendementen ⁽¹⁾ uitvoering geven aan de beslissingen genomen in het kader van de Begroting 2011 ».

La justification spécifique de l'urgence figure pour chaque amendement dans un document distinct qui est joint à la demande d'avis et qui sera annexé au présent avis.

*
* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ² ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

Amendement n° 1

Cet amendement n'appelle aucune observation.

Amendement n° 2

L'article 190, § 3, dernier alinéa, en projet, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) (article 4/5 du projet de loi-programme (I)) dispose que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, instaurer des sanctions administratives à charge de

¹ Parallèlement aux amendements à l'examen, un amendement du Gouvernement au projet de loi-programme (II) est également soumis pour avis (49.694/1).

² S'agissant d'un amendement à un projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes juridiques supérieures.

certaines institutions et entreprises qui ne remplissent pas certaines obligations. Le délégué a déclaré à cet égard qu'il s'agit d'amendes administratives.

Cette délégation doit satisfaire aux principes qui gouvernent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Conformément à ces principes, les choix politiques essentiels doivent être fixés par le pouvoir législatif, mais le soin d'arrêter les modalités de leur mise en œuvre peut être laissé au pouvoir exécutif. Dans des matières que la Constitution réserve à la loi, la possibilité pour le législateur de déléguer des compétences au Roi est plus restreinte: dans ces matières, le législateur doit en effet définir avec une précision suffisante une délégation éventuelle et la délégation ne peut en principe concerner que l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés au préalable par le législateur.

S'il peut déjà se déduire de la généralité de la délégation en projet qu'elle ne peut porter sur l'instauration de sanctions pénales, qui est une matière réservée au législateur (article 12 de la Constitution), il est néanmoins recommandé, eu égard à ce qui a été exposé ci-dessus, de délimiter plus précisément la délégation en projet en déterminant explicitement la nature des sanctions administratives visées, ainsi que les limites minimale et maximale dans lesquelles les amendes à fixer par le Roi doivent se situer. La limite maximale doit donc bien entendu être déterminée de manière telle qu'il ne fait aucun doute qu'il ne s'agit en aucun cas de sanctions administratives à caractère pénal.

Amendement n° 3

1. Conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, l'amendement doit être soumis pour avis soit au Conseil national du travail, soit au Comité de gestion de l'organisme public concerné. Il ne ressort pas des documents transmis au Conseil d'État, section de législation, que cet avis ait été recueilli, ni que l'urgence de la mesure ait été invoquée afin de ne pas le recueillir.

2. Les auteurs du projet devront examiner si la sanction que prévoit l'article 3bis, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité (article 4/7 du projet de loi-programme (I)), à savoir l'interdiction de commander des titres-services pendant une période d'un an maximum, est bien efficace, dès lors que pour éluder cette sanction, il suffit d'acheter les titres-services nécessaires pour cette année avant que ne prenne cours la période sur laquelle porte la sanction. La question se pose dès lors de savoir si, du point de vue de l'efficacité, il ne faut pas plutôt choisir une sanction qui consiste

par exemple à interdire l'utilisation de titres-services pendant une période d'un an maximum. En tout cas, la sanction choisie devra être justifiée du point de vue du principe constitutionnel de l'égalité et de la non-discrimination. Il n'est ainsi pas exclu, compte tenu de ce qui a été précisé ci-dessus, que la sanction choisie dans le projet puisse entraîner une différence de traitement entre les catégories d'utilisateurs.

3. L'article 10^{octies} de la loi du 20 juillet 2001, en projet, (article 4/10 du projet de loi-programme (I)) attribue une nouvelle compétence aux tribunaux du travail. Cet article doit être réputé régler une matière visée à l'article 77, alinéa 1^{er}, 9°, de la Constitution. Il doit par conséquent être supprimé du projet et figurer dans le projet de loi-programme (II), auquel s'applique la procédure bicamérale intégrale. Les articles 4/9 et 4/11 (partim) du projet de loi-programme (II) qui contiennent des dispositions en rapport avec l'article 4/10, doivent donc suivre la même procédure.

Amendement n° 4

Cet amendement n'appelle aucune observation.

Amendement n° 5

Cet amendement n'appelle aucune observation.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

Het verslag werd uitgebracht door de
Heer W. PAS, eerste auditeur en
Mevrouwen G. SCHEPPERS en
N. VAN LEUVEN, auditeurs.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van
de Heer W. VAN VAERENBERGH.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'État,

griffier,
greffier.

Le rapport a été présenté
par Monsieur W. PAS, premier auditeur et
Mesdames G. SCHEPPERS et
N. VAN LEUVEN, auditeurs.

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

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

M. VAN DAMME