



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 56.100/2  
du 12 mai 2014

advies 56.100/2  
van 12 mei 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal  
'modifiant l'arrêté royal du  
24 décembre 2001 fixant les  
modalités de fonctionnement  
du Fonds de vieillissement'

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'houdende wijziging  
van het koninklijk besluit van  
24 december 2001 tot  
vaststelling van de  
werkingsmodaliteiten van het  
Zilverfonds'

Le 18 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 24 décembre 2001 fixant les modalités de fonctionnement du Fonds de vieillissement'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 mai 2014.

\*

Op 18 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 2001 tot vaststelling van de werkingsmodaliteiten van het Zilverfonds'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 mei 2014.

\*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 les observations suivantes.

Le projet d'arrêté se donne pour objet de permettre à tout membre du conseil d'administration du Fonds de vieillissement qui est empêché d'assister à une réunion de ce conseil de donner mandat à un autre membre pour le représenter à ladite réunion.

À défaut de texte législatif le prévoyant, il n'est pas au pouvoir du Roi de prendre une disposition en ce sens.

En effet, en raison du caractère d'intérêt général des missions exercées par les membres du conseil d'administration du Fonds de vieillissement et de ce que la composition de celui-ci répond à des équilibres réglés par l'article 16 de la loi du 5 septembre 2001 'portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement', il n'est pas admissible, à défaut de fondement législatif en sens contraire, de recourir au mécanisme du mandat.

Lorsqu'il s'agit du fonctionnement d'institutions qui relèvent du droit public, à défaut de texte législatif en sens contraire, le seul mécanisme admissible est celui de la suppléance <sup>1</sup>.

Le projet d'arrêté est donc dépourvu de fondement légal <sup>2</sup>.

\*

---

<sup>1</sup> Comme l'expose M.-A. FLAMME, la suppléance est un remplacement automatique, organisé par un texte, d'une personne ou d'une autorité déterminée en cas d'empêchement de celle-ci et qui opère au bénéfice d'une personne ou d'une autorité déterminée, le transfert intégral de toutes les compétences attachées à la fonction (*Droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 1989, n° 148).

<sup>2</sup> Plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'État sont en ce sens : voir ainsi l'avis 37.362/4 donné le 30 juin 2004 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 octobre 1996 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission des déchets', et l'avis 45.302/4 donné le 20 octobre 2008 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2008 'relatif à l'entrée en vigueur de l'article 6 du décret du 15 juillet 2008 concernant le code forestier et au fonctionnement du Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois'.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

\*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

Het ontwerp strekt ertoe dat een lid van de raad van bestuur van het Zilverfonds dat verhinderd is om een vergadering van die raad bij te wonen, de mogelijkheid te bieden een ander lid te machtigen om hem in die vergadering te vertegenwoordigen.

De Koning is niet bevoegd om een bepaling in die zin uit te vaardigen aangezien geen enkele wettekst daarin voorziet.

Op grond van de taken van algemeen belang die de leden van de raad van bestuur van het Zilverfonds uitoefenen en op grond van het feit dat de samenstelling van die raad overeenstemt met de verhoudingen geregeld bij artikel 16 van de wet van 5 september 2001 'tot waarborg van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds', is het bij gebreke van andersluidende rechtsgrond niet aanvaardbaar dat met machtigingen wordt gewerkt.

Voor de werking van instellingen die onder het publiek recht vallen is; bij ontstentenis van een andersluidende wettekst, alleen het mechanisme van plaatsvervangende aanvaardbaar.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zoals M.-A. FLAMME betoogt, is de plaatsvervangende een door een tekst geregelde automatische vervanging van een persoon of een bepaalde overheidsinstantie wanneer deze verhinderd is, waarbij alle bevoegdheden die aan de functie verbonden zijn, volledig aan een persoon of een bepaalde overheidsinstantie worden overgedragen (*Droit administratif*, Bruylant, Brussel, 1989, nr. 148).

Het ontwerpbesluit heeft dus geen rechtsgrond.<sup>2</sup>

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

---

<sup>2</sup> Meerdere adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State sluiten daarbij aan: zie aldus advies 37.362/4, op 30 juni 2004 gegeven over een ontwerpbesluit van de Waalse Regering 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 octobre 1996 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission des déchets' en advies 45.302/4, op 20 oktober 2008 gegeven over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Waalse Regering van 12 december 2008 'inzake de inwerkingtreding van het artikel 6 van het decreet van 15 juli 2008 betreffende het Boswetboek en de werking van de "Conseil supérieur wallon des Forêts et de la Filière Bois" (Waalse Hoge Raad voor het Bos en de Houtverwerkingsnijverheid)'