

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 22 oktober 1996 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "strekken tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen, in uitvoering van hoofdstuk I van titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 24 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, le 22 octobre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "visant l'introduction d'une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en exécution du chapitre Ier du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 24 octobre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval worden de volgende redenen aangevoerd :

- "- la nécessité de consolider les dettes à brève échéance vu l'introduction d'une gestion financière globale à partir du 1er janvier 1997;
- l'obligation de donner des instructions aux Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants concernant les modifications prévues afin qu'elles puissent, pour le 1er janvier 1997, adapter leur comptabilité et leur système informatique à ces dernières ainsi qu'assurer à leurs affiliés une information complète quant à l'implication des changements sur leur statut;
- la nécessité pour l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants de pouvoir prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution à partir du 1er janvier 1997 de la gestion globale qui lui est confiée;
- la connexité entre ce projet d'arrêté royal et les projets d'arrêtés royaux visant respectivement à modifier l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, en exécution du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et à instaurer un régime de prestations en cas de

faillite en faveur des travailleurs indépendants" (1).

*

*

*

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

*

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt er in essentie toe het globaal financieel beheer in te voeren in het sociaal statuut der zelfstandigen. Dit houdt in dat de inkomsten worden geglobaliseerd en vervolgens verdeeld onder de verschillende stelsels en sectoren volgens de reële behoeften, en niet langer op basis van bij de wet vastgestelde verdeelsleutels.

Artikel 2 van het ontwerp vestigt het beginsel van de invoering, met ingang van 1 januari 1997, van het globaal financieel beheer, waarvan de uitvoering wordt opgedragen aan het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen.

(1) Bedoeld worden de ontwerpen van koninklijk besluit waarover de Raad van State heden respectievelijk de adviezen L. 25.670/8 en L. 25.671/8 geeft.

In de artikelen 3 tot 5 worden de inkomsten van het globaal financieel beheer bepaald. De artikelen 6 en 7 hebben betrekking op de verdeling van de inkomsten over de verschillende stelsels en sectoren van het sociaal statuut en op de uitgaven.

Artikel 8 regelt de consolidatie van de schuld van het verleden.

De artikelen 9 en 10 voorzien in maatregelen inzake de administratieve organisatie ter ondersteuning van het globaal financieel beheer.

De artikelen 11 tot 17 van het ontwerp ten slotte bevatten de wijzigings- en opheffingsbepalingen vereist om de bestaande wetten en verordeningen aan te passen aan de invoering van het globaal financieel beheer.

2. De ontworpen bepalingen vinden rechtsgrond in de artikelen 23, 24, 25 en 31 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Luidens die bepalingen kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit,

- alle nuttige maatregelen nemen om het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen in staat te stellen om een globaal financieel beleid te voeren (artikel 23);

.../...

- de bestaande bepalingen inzake de rijkstoelagen aan het sociaal statuut der zelfstandigen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen teneinde ze in overeenstemming te brengen met de globalisatie van de rijkstoelage (artikel 24);
- de modaliteiten bepalen voor de consolidatie van de leningen (artikel 25);
- alle nuttige maatregelen nemen om de administratieve, beheers- en adviesstructuren alsmede de procedures van het sociaal statuut der zelfstandigen te wijzigen, te reorganiseren, te vereenvoudigen en te versterken (artikel 31).

In de aanhef van het ontwerp wordt ook artikel 32 van de voornoemde wet van 26 juli 1996 aangewezen als rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Dat artikel 32, dat de Koning machtigt om de wetgeving te wijzigen die de oprichting, de organisatie en de bevoegdheid regelt van de Inspectiediensten, blijkt evenwel geen rechtsgrond te bieden voor de ontworpen bepalingen. De verwijzing ernaar, in de aanhef van het ontworpen besluit, dient dan ook te worden geschrapt.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Opschrift.

1. Het is steeds de gewoonte geweest om bijzondere-machtenbesluiten te nummeren. Die gewoonte zou ook moeten worden gevolgd voor de besluiten genomen ter uitvoering van o.m. titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Als de bedoelde besluiten worden genummerd, volstaat de loutere vermelding van het nummer en de datum ervan immers om ze met grote zekerheid te kunnen identificeren. Mocht de regering anders te werk gaan, dan zou de volledige vermelding van het opschrift van de besluiten onontbeerlijk zijn om te weten over welk besluit het gaat, wanneer de Koning ze op dezelfde dag heeft ondertekend. Die vrij onpraktische methode zou nodeloos een gevaar voor vergissingen doen ontstaan.

Overigens is de impliciete informatie die de nummering van het besluit inhoudt - namelijk dat het gaat om een tekst die de wet onmiddellijk kan wijzigen maar die zelf later bij wet moet worden bekrachtigd - van groot nut voor de rechtssubjecten, die aldus weten binnen welke grenzen de wettigheid van het dispositief ervan voor de rechtbanken kan worden betwist.

.../...

2. In het opschrift van het ontworpen besluit kunnen zonder bezwaar de woorden "in uitvoering van hoofdstuk I van titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels" worden weggelaten.

Aanhef.

1. Het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen heeft over de ontworpen regeling advies gegeven op 9 en 16 oktober 1996.

In de verwijzing naar dat advies, in het derde lid van de aanhef, passe men de datum in die zin aan.

2. Overeenkomstig artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moet in de aanhef verwezen worden naar het advies van de inspecteur van financiën, met opgave van de datum waarop het advies gegeven werd.

3. Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moet de in de adviesaanvraag opgegeven motivering met betrekking tot het spoedeisend karakter ervan overgenomen worden in de aanhef van de verordening.

.../...

Ter inachtneming van dat voorschrift dienen in de aanhef van het ontworpen besluit, vóór de verwijzing naar het advies van de Raad van State, de volgende leden te worden ingevoegd :

"Gelet op artikel 84, eerste lid, 2º, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996;

Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door ... (verder zoals in de adviesaanvraag)".

Artikel 5.

De in artikel 5 van het ontwerp bepaalde voorwaarde dat moet worden gehandeld "binnen de grenzen van (artikel 12 van) de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op (niet : van) sommige instellingen van openbaar nut", geldt zowel voor het aangaan van leningen, als voor het beleggen van de beschikbare gelden en tegoeden. Zulks zou duidelijker uit de tekst moeten blijken.

Artikel 6.

Luidens artikel 6, § 2, d), is een van de stelsels of sectoren waaraan inkomsten worden toegewezen "de sociale verzekering in geval van faillissement, ingevoerd bij het koninklijk besluit van ...".

.../...

Er dient met betrekking tot die bepaling te worden opgemerkt dat artikel 17 van het ontwerp van koninklijk besluit houdende invoering van een stelsel van uitkeringen, ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, met toepassing van titel VI, hoofdstuk III, afdeling 3, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, over welk ontwerp de Raad van State heden het advies L. 25.671/8 geeft, ertoe strekt artikel 6, § 2, van het onderhavige ontwerp aan te vullen met de volgende bepaling : "d) de sociale verzekering in geval van faillissement".

Beide bepalingen blijken elkaar dus te overlappen. Aangezien het ontwerp L. 25.671/8, luidens artikel 21 ervan, in werking zal treden op 1 juli 1997 en artikel 6 van het onderhavige ontwerp op 1 januari 1997 (zie artikel 19), dient de bepaling van artikel 6, § 2, d), uit het onderhavige ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 8.

In artikel 8, § 2, dient de verdeelsleutel voor de tenlastelegging van de schuld te worden ingevuld. Volgens de gemachtigde van de regering gaat het om 40 %.

.../...

Artikelen 14 en 16.

De artikelen 14 en 16 van het ontwerp strekken ertoe wijzigingen aan te brengen respectievelijk in het koninklijk besluit van 5 augustus 1986 houdende algemeen reglement op de begroting en de boekhouding van de instellingen van openbaar nut behorende tot de categorie D, beoogd bij de wet van 16 maart 1954, en in het koninklijk besluit van 30 juli 1964 houdende de voorwaarden waaronder de toepassing van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, tot de zelfstandigen wordt verruimd.

Het verdient geen aanbeveling in gewone uitvoeringsbesluiten wijzigingen aan te brengen bij bijzondere-machtenbesluit. Die werkwijze heeft immers tot gevolg dat, na de bekrachtiging door de wetgever van het bijzondere-machtenbesluit, de gewijzigde bepalingen van die uitvoeringsbesluiten nog alleen gewijzigd of opgeheven kunnen worden bij wet of wetskrachtig besluit.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, les motifs suivants sont invoqués :

- "- la nécessité de consolider les dettes à brève échéance vu l'introduction d'une gestion financière globale à partir du 1er janvier 1997;
- l'obligation de donner des instructions aux Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants concernant les modifications prévues afin qu'elles puissent, pour le 1er janvier 1997, adapter leur comptabilité et leur système informatique à ces dernières ainsi qu'assurer à leurs affiliés une information complète quant à l'implication des changements sur leur statut;
- la nécessité pour l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants de pouvoir prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution à partir du 1er janvier 1997 de la gestion globale qui lui est confiée;
- la connexité entre ce projet d'arrêté royal et les projets d'arrêtés royaux visant respectivement à modifier l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, en exécution du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, et à instaurer un régime de prestations en cas de

.../...

faillite en faveur des travailleurs indépendants"
(1).

*

* *

Vu le bref délai qui lui est imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à faire les observations qui suivent.

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend essentiellement à instaurer la gestion financière globale dans le statut social des indépendants. Cela implique que les recettes sont globalisées et ensuite réparties entre les différents régimes et secteurs en fonction des besoins réels, et non plus sur la base de clefs de répartition fixées par la loi.

L'article 2 du projet établit le principe de l'instauration, à partir du 1er janvier 1997, de la gestion financière globale, dont l'exécution est confiée à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants.

(1) Il s'agit des projets d'arrêtés royaux sur lesquels le Conseil d'Etat donne, ce jour, respectivement les avis L. 25.670/8 et L. 25.671/8.

Les articles 3 à 5 déterminent les ressources de la gestion financière globale. Les articles 6 et 7 sont relatifs à la répartition des recettes entre les différents régimes et secteurs du statut social et aux dépenses.

L'article 8 règle la consolidation de la dette du passé.

Les articles 9 et 10 comportent des mesures en matière d'organisation administrative à l'appui de la gestion financière globale.

Enfin, les articles 11 à 17 du projet contiennent les dispositions modificatives et abrogatoires requises pour adapter les lois et règlements existants à l'instauration de la gestion financière globale.

2. Les dispositions en projet tiennent leur fondement légal des articles 23, 24, 25 et 31 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Selon ces dispositions le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres,

- prendre toutes les mesures utiles afin de permettre à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants de mener une gestion financière globale (article 23);

.../...

- abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions existantes relatives aux subventions de l'Etat au statut social des travailleurs indépendants et les mettre en concordance avec la globalisation de la subvention de l'Etat (article 24);
- déterminer les modalités en vue de la consolidation des emprunts (article 25);
- prendre toutes les mesures utiles pour modifier, réorganiser, simplifier et renforcer les structures administratives, de gestion et consultatives, ainsi que les procédures du statut social des travailleurs indépendants (article 31).

Le préambule du projet indique également l'article 32 de la loi précitée du 26 juillet 1996 comme fondement légal du régime en projet. Cet article 32, qui habilite le Roi à modifier la législation qui règle la création, l'organisation et les compétences des services d'inspection, ne procure toutefois aucun fondement légal aux dispositions en projet. Il conviendrait, dès lors, de supprimer au préambule de l'arrêté en projet, la référence faite à cette disposition.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

1. L'usage qui a été régulièrement suivi de numéroté les arrêtés de pouvoirs spéciaux, mérite d'être appliqué aux

.../...

arrêtés pris en exécution notamment du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

En effet, par la numérotation continue des arrêtés, la simple mention de leur numéro et de leur date permet de les identifier avec une grande sûreté. Si le gouvernement s'abstenait de procéder de la sorte, la reproduction complète de l'intitulé des arrêtés serait indispensable pour différencier ceux-ci, lorsqu'ils seront signés à une date identique par le Roi. Ce système, peu pratique, créerait inutilement un risque d'erreur.

Au demeurant, l'information implicite que fournit la numérotation de l'arrêté - à savoir qu'il s'agit d'un texte apte à modifier immédiatement la loi et promis à une confirmation législative prochaine - est d'une grande utilité pour les justiciables, avertis ainsi des limites dans lesquelles la légalité du dispositif peut être contestée devant les juridictions.

2. Dans l'intitulé de l'arrêté en projet, rien ne s'oppose à l'omission des mots "en exécution du chapitre Ier du titre V de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions".

.../...

Préambule.

1. Le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants a émis son avis sur le régime en projet les 9 et 16 octobre 1996.

Dans la référence à cet avis, au troisième alinéa du préambule, il conviendrait d'adapter la date en ce sens.

2. Conformément à l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le préambule doit mentionner l'avis de l'inspecteur des finances, avec l'indication de la date à laquelle l'avis a été émis.

3. Selon l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la motivation figurant dans la demande d'avis quant au caractère urgent de celle-ci doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Pour respecter cette prescription, il y aurait lieu d'insérer les alinéas suivants dans le préambule de l'arrêté en projet, avant la référence à l'avis du Conseil d'Etat :

"Vu l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, remplacé par la loi du 4 août 1996;

.../...

Vu l'urgence motivée par ... (la suite comme dans la demande d'avis)".

Article 5.

La condition prévue à l'article 5 du projet, selon laquelle il convient d'agir "dans les limites de (l'article 12 de) la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public" vaut tant pour la souscription d'emprunts que pour le placement des fonds et crédits disponibles. Ce point devrait ressortir plus clairement du texte.

Article 6.

Selon l'article 6, § 2, d), l'un des régimes et secteurs auxquels des recettes sont attribuées est "l'assurance sociale en cas de faillite instaurée par l'arrêté royal du ...".

Au sujet de cette disposition, il y a lieu d'observer que l'article 17 du projet d'arrêté royal instaurant un régime de prestations en cas de faillite en faveur des travailleurs indépendants, en application du titre VI, chapitre II, section 3, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, projet sur lequel le Conseil d'Etat émet ce jour l'avis L. 25.671/8, tend à compléter l'article 6, § 2, du présent projet par la disposition suivante : "d) l'assurance sociale en cas de faillite".

.../...

Ces deux dispositions s'avèrent donc faire double emploi. Etant donné que, selon son article 21, le projet L. 25.671/8 entrera en vigueur le 1er juillet 1997 et l'article 6 du présent projet le 1er janvier 1997 (voir l'article 19), il conviendrait d'omettre l'article 6, § 2, d), du présent projet.

Article 8.

A l'article 8, § 2, il y aurait lieu de compléter la clef de répartition pour la mise à charge de la dette. Selon le délégué du gouvernement, il s'agit de 40 %.

Articles 14 et 16.

Les articles 14 et 16 du projet tendent à apporter des modifications respectivement à l'arrêté royal du 5 août 1986 portant règlement général sur le budget et la comptabilité des organismes d'intérêt public appartenant à la catégorie D, visés par la loi du 16 mars 1954, et à l'arrêté royal du 30 juillet 1964 portant les conditions dans lesquelles l'application de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, est étendue aux travailleurs indépendants.

Il n'est pas recommandé d'apporter des modifications à de simples arrêtés d'exécution par la voie d'un arrêté de pouvoirs spéciaux. Il résulte, en effet, de ce procédé qu'après confirmation par le législateur de l'arrêté de pouvoirs spéciaux, les dispositions modifiées de ces arrêtés d'exécution ne pourront plus être modifiées ou abrogées que par la loi ou par un arrêté ayant force de loi.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.