



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.075/1
van 12 februari 2014

avis 55.075/1
du 12 février 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
datum van inwerkingtreding
van sommige bepalingen van
de programmawet van
28 juni 2013'

un projet d'arrêté royal 'fixant
la date d'entrée en vigueur de
certaines dispositions de la
loi-programme du
28 juin 2013'

Op 16 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Sociale Zaken en voor Gezinnen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de programmawet van 28 juni 2013'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

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

*

Le 16 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État aux Affaires sociales et aux Familles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi-programme du 28 juin 2013'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 février 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de inwerkingtreding te bepalen van de artikelen 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49 en 57 van de programmawet van 28 juni 2013.

2.1. Wat het bepalen van de inwerkingtreding van de artikelen 42 tot 44 en 46 tot 49 betreft (artikel 1, eerste en derde lid, van het ontwerp), wordt in beginsel rechtsgrond geboden door artikel 51 van de voornoemde programmawet.

2.2. Wat het bepalen van de inwerkingtreding van artikel 57 betreft (artikel 1, vierde lid, van het ontwerp), wordt in beginsel rechtsgrond geboden door artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 58 van de voornoemde programmawet.

Vooraan in de aanhef dient bijgevolg nog een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

2.3. Artikel 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 43, 44 en 47 van de programmawet niet langer van toepassing zijn wat betreft de niet-terugbetaalde onverschuldigde bedragen met betrekking tot periodes vanaf 1 juli 2014. Voor zover aan die bepaling de bedoeling ten grondslag ligt om de voornoemde artikelen 43, 44 en 47 feitelijk buiten werking te stellen vanaf 1 juli 2014,¹ is daarvoor geen rechtsgrond voorhanden in voornoemd artikel 51 van de programmawet, nu de Koning niet uitdrukkelijk is gemachtigd om ook de buitenwerkingtreding van die artikelen te bepalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt met betrekking tot alle voornoemde artikelen van de programmawet dat zij uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2014. Sommige onderdelen van die artikelen verkrijgen bovendien uitwerking met ingang van 1 augustus 2013.

3.1. Uit de vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, volgt dat voor het verlenen door de Koning van terugwerkende kracht aan wettelijke bepalingen een uitdrukkelijke machtiging vanwege de wetgever voorhanden dient te zijn. Bij ontstentenis van een dergelijke machtiging kan de terugwerkende kracht tot 1 januari 2014 bijgevolg in het ontwerp niet worden behouden. De voornoemde artikelen kunnen dan ook ten vroegste in werking treden op de dag van de bekendmaking van het voorliggende besluit in het Belgisch Staatsblad.

¹ Zie in dat verband het voorstel van het beheerscomité van de Rijksdienst voor kinderbeijlag voor werknemers van 3 september 2013, dat aan de basis ligt van het voorliggende ontwerp, waarin wordt gesteld:

“(…) [I]l est proposé que les articles 43, 44 et 47 de la loi-programme (…) cesseront leurs effets à partir du 1^{er} juillet 2014;

A cette date, en effet, la compétence de payer les allocations familiales devenant communautaire, il n'est plus opportun de faire supporter par la gestion globale de la sécurité sociale des indus intervenant dans une matière qui n'est plus fédérale”.

3.2. De terugwerkende kracht tot 1 augustus 2013 van sommige onderdelen van de artikelen 49 en 57 van de programmawet (artikel 1, derde en vierde lid, van het ontwerp) kan wel worden behouden. Wanneer die bepalingen worden gelezen in samenhang met de artikelen 55 en 56 van de programmawet, kan daaruit immers de zekere bedoeling van de wetgever worden afgeleid om die artikelonderdelen op hetzelfde ogenblik in werking te laten treden als het voornoemde artikel 55, nu die bepalingen niets meer inhouden dan de formele en expliciete bevestiging van de toepassing van de bij artikel 55 ontworpen regel, die gelet op zijn algemene draagwijdte uit zichzelf reeds van toepassing is op de uitkeringen inzake kinderbijslag voor werknemers. Dat artikel 55 is eveneens in werking getreden op 1 augustus 2013.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer l'entrée en vigueur des articles 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49 et 57 de la loi-programme du 28 juin 2013.

2.1. Le fondement juridique de la fixation de l'entrée en vigueur des articles 42 à 44 et 46 à 49 (article 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, du projet) se trouve en principe dans l'article 51 de la loi-programme précitée.

2.2. Celui de la fixation de l'entrée en vigueur de l'article 57 (article 1^{er}, alinéa 4, du projet) figure en principe dans l'article 108 de la Constitution, en combinaison avec l'article 58 de la loi-programme précitée.

Au début du préambule, on ajoutera dès lors un alinéa faisant référence à l'article 108 de la Constitution.

2.3. L'article 1^{er}, alinéa 2, du projet dispose que les articles 43, 44 et 47 de la loi-programme cessent d'être applicables à l'égard d'indus non recouverts relatifs à des périodes à dater du 1^{er} juillet 2014. Dans la mesure où cette disposition vise à rendre concrètement inopérants les articles 43, 44 et 47 précités à partir du 1^{er} juillet 2014¹, l'article 51 de la loi-programme ne procure pas de fondement juridique dès lors que le Roi n'a pas été expressément habilité à fixer également la fin de vigueur de ces articles.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. L'article 1^{er} du projet dispose, en ce qui concerne tous les articles précités de la loi-programme, qu'ils produisent leurs effets à partir du 1^{er} janvier 2014. Certains éléments de ces articles produisent en outre leurs effets à partir du 1^{er} août 2013.

3.1. Il découle de la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État que l'attribution, par le Roi, d'un effet rétroactif à des dispositions législatives doit faire l'objet d'une habilitation expresse du législateur. À défaut d'une telle habilitation, l'effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014 ne peut dès lors être maintenu dans le projet. Les articles précités pourront donc entrer en vigueur au plus tôt le jour de la publication de l'arrêté à l'examen au Moniteur belge.

3.2. L'effet rétroactif au 1^{er} août 2013 de certains éléments des articles 49 et 57 de la loi-programme (article 1^{er}, alinéas 3 et 4, du projet) peut par contre être maintenu. Lues en

¹ Voir à cet égard la proposition du Comité de gestion de l'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés du 3 septembre 2013, à la base du projet à l'examen, s'énonçant comme suit :

« (...) [I]l est proposé que les articles 43, 44 et 47 de la loi-programme (...) cesseront leurs effets à partir du 1^{er} juillet 2014;

A cette date, en effet, la compétence de payer les allocations familiales devenant communautaire, il n'est plus opportun de faire supporter par la gestion globale de la sécurité sociale des indus intervenant dans une matière qui n'est plus fédérale ».

combinaison avec les articles 55 et 56 de la loi-programme, ces dispositions permettent en effet de déduire l'intention certaine du législateur de faire entrer en vigueur ces éléments au même moment que l'article 55 précité, dès lors qu'elles ne contiennent rien d'autre que la confirmation formelle et explicite de l'application de la règle envisagée par l'article 55, qui, eu égard à sa portée générale, s'applique déjà en soi aux prestations d'allocations familiales pour travailleurs salariés. Cet article 55 est également entré en vigueur le 1^{er} août 2013.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME