



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.480/1
van 21 maart 2014

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van het
koninklijk besluit van
17 januari 2006 tot invoering
van een stelsel van uitkeringen
voor moederschapshulp ten
gunste van vrouwelijke
zelfstandigen en tot wijziging
van het koninklijk besluit van
12 december 2001 betreffende
de dienstencheques’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.480/1
du 21 mars 2014

sur

un projet d'arrêté royal
‘modifiant l'arrêté royal du
17 janvier 2006 instaurant un
régime de prestations d'aide à
la maternité en faveur des
travailleuses indépendantes et
modifiant l'arrêté royal du
12 décembre 2001 concernant
les titres-services’

Op 21 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 januari 2006 tot invoering van een stelsel van uitkeringen voor moederschapshulp ten gunste van vrouwelijke zelfstandigen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, 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 21 maart 2014.

*

Le 21 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 17 janvier 2006 instaurant un régime de prestations d'aide à la maternité en faveur des travailleuses indépendantes et modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 mars 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, 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 21 mars 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit vindt rechtsgrond in artikel 18, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 ‘houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, dat luidt:

“De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de prestaties die een verzoening van het professionele leven en het privé-leven van de zelfstandigen aanmoedigen. Hij bepaalt, bij hetzelfde besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, eveneens de toekenningsmodaliteiten van deze prestaties.”

Met betrekking tot die bepaling heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 39.310/1/2/3/4 van 4, 7 en 8 november 2005 ‘over een voorontwerp van programmawet’ het volgende opgemerkt:

“Bovendien gaat de in de ontworpen bepaling opgenomen bevoegdheidsdelegatie aan de Koning te ver in het licht van het beginsel dat de essentiële elementen van een regeling door de wetgever zelf moeten worden aangenomen¹. De vraag rijst zelfs in welke mate het recht op sociale zekerheid op grond van artikel 23 van de Grondwet een aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid uitmaakt².”

In advies nr. 39.563/1 van 20 december 2005 over een ontwerp van koninklijk besluit dat later het thans te wijzigen koninklijk besluit van 17 januari 2006 is geworden, heeft de afdeling Wetgeving, daaraan nog het volgende toegevoegd:

“De vraag in welke mate het recht op sociale zekerheid op grond van artikel 23 van de Grondwet een aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid uitmaakt, lijkt thans, nog meer dan reeds het geval was, bevestigend te moeten worden beantwoord, nu het Arbitragehof in een recent arrest artikel 23 van de Grondwet uitdrukkelijk heeft aangemerkt als één van de bepalingen van de Grondwet ‘die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever’³.”

Uit de kwalificatie van een aangelegenheid als een aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid volgt dat de essentiële elementen van een regeling, die betrekking heeft op die aangelegenheid, door de wetgever zelf moeten worden bepaald, en dat

¹ Voetnoot 6 uit het advies. Zie ook: Arbitragehof, nr. 31/2004, 3 maart 2004, B.5.4: “Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen de essentiële beleidskeuzen door de wetgevende vergadering te worden vastgesteld. De nadere uitwerking daarvan mag aan de uitvoerende macht worden overgelaten”.

² Voetnoot 7 uit het advies. Zie Arbitragehof, nr. 145/2005, 21 september 2005; Arbitragehof, nr. 147/2005, 28 september 2005. Zie ook advies RvS nr. 39.173/1 van 18 oktober 2005 over amendementen van de Regering bij het voorontwerp van wet “houdende diverse bepalingen inzake beroepsziekten en arbeidsongevallen”.

³ Voetnoot 8 uit het advies. Arbitragehof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

bevoegdheidsopdrachten welke in dat verband aan de Koning zouden worden verleend, slechts betrekking kunnen hebben op de nadere tenuitvoerlegging van de vooraf in essentie door de wetgever vastgestelde regeling⁴.

Vastgesteld moet worden dat, in afwijking van hetgeen is opgemerkt met betrekking tot het ontworpen artikel 18, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38 in het hiervoor geciteerde advies van de Raad van State en dat nog wordt versterkt door het recente arrest nr. 189/2005 van het Arbitragehof van 14 december 2005, alle essentiële elementen⁵ van de regeling inzake de toekenning van de nieuwe socialezekerheidsprestatie in het ontwerp zelf worden geregeld en derhalve niet door de wetgever worden vastgesteld.

Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat, gelet op de algemene en te onbepaalde machtiging in het ontworpen artikel 18, § 5, van het koninklijk besluit nr. 38, de regeling in het ontworpen besluit, niet in overeenstemming is met artikel 23 van de Grondwet, aangezien de essentiële elementen ervan door de Koning worden vastgesteld en niet door de wetgever.”

Die opmerkingen dienen ook op het voorliggende ontwerp te worden betrokken.

Aanhef

3. In het tweede lid van de aanhef dienen de woorden “, artikel 1, vervangen bij het koninklijk besluit van 12 augustus 2008, en artikel 3, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 12 augustus 2008 en 11 januari 2009” om wetgevingstechnische redenen te worden geschrapt.

4. Aan de aanhef dient een nieuw lid te worden toegevoegd, geredigeerd als volgt:

“Gelet op de regelgevingsimpactanalyse, uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging;”.

Artikel 4

5. Men redigere artikel 4 van het ontwerp als volgt:

“Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2014 en is van toepassing op bevallingen die vanaf die datum plaatsvinden.”

Slotopmerking

6. Om moederschapshulp te ontvangen moet de vrouwelijke zelfstandige een aanvraag indienen overeenkomstig de in artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 januari 2006

⁴ Voetnoot 9 uit het advies. Zie, onder meer, het hiervoor geciteerde arrest nr. 189/2005, B.10.3.

⁵ Voetnoot 10 uit het advies. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het bepalen van de aard en de hoegrootheid van de uitkering (artikel 2 van het ontwerp), de begunstigten en de toekenningsvoorwaarden ervan (artikel 3 van het ontwerp).

bepaalde procedure. Die aanvraag dient ten laatste op het einde van de vijftiende week volgend op de datum van de bevalling te worden ingediend. De vraag rijst of er, rekening houdende met het tijdstip van inwerkingtreding (1 januari 2014) en van de bekendmaking van het te nemen besluit, niet in een overgangsbepaling moet worden voorzien die toelaat dat vrouwelijke zelfstandigen na de bekendmaking van de nieuwe regeling nog over voldoende tijd beschikken om een geldige aanvraag in te dienen. Artikel 4, § 1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 17 januari 2006 bepaalt immers dat “elke aanvraag gedaan na deze vervalddag [...] onontvankelijk [is]”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis trouve son fondement juridique dans l'article 18, § 5, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants', auquel le premier alinéa du préambule du projet fait référence et qui s'énonce comme suit :

« Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les prestations favorisant la conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée des travailleurs indépendants. Il fixe par le même arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les modalités d'octroi de ces prestations ».

Dans les avis 39.310/1/2/3/4 des 4, 7 et 8 novembre 2005 'sur un avant-projet de loi-programme', le Conseil d'État, section de législation, a formulé à propos de cette disposition. l'observation suivante :

« En outre, la délégation de pouvoir que la disposition en projet donne au Roi est excessive, au regard du principe selon lequel les éléments essentiels d'une réglementation doivent être adoptés par le législateur lui-même ¹. On peut même se demander dans quelle mesure le droit à la sécurité sociale en vertu de l'article 23 de la Constitution est une compétence réservée au législateur ² ».

¹ Note de bas de page 6 de l'avis. Voir aussi : Cour d'arbitrage, n° 31/2004, 3 mars 2004, B.5.4 : « Conformément aux principes qui régissent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, les choix politiques essentiels doivent être fixés par l'assemblée législative. Le soin d'arrêter les modalités de leur mise en œuvre peut être laissé au pouvoir exécutif ».

² Note de bas de page 7 de l'avis. Voir Cour d'arbitrage, n° 145/2005, 21 septembre 2005 ; Cour d'arbitrage, n° 147/2005, 28 septembre 2005. Voir aussi avis 39.173/1 du 18 octobre 2005 sur des amendements du Gouvernement à l'avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de maladies professionnelles et d'accidents du travail'.

Dans l'avis n° 39.563/1 du 20 décembre 2005 sur un projet d'arrêté royal qui est devenu par la suite l'arrêté royal du 17 janvier 2006 qui doit actuellement être modifié, la section de législation a encore ajouté ce qui suit :

« Il semble que, plus encore qu'auparavant, il faille à présent répondre par l'affirmative à la question de savoir si le droit à la sécurité sociale en vertu de l'article 23 de la Constitution est une compétence réservée au législateur, dès lors que dans un arrêt récent, la Cour d'arbitrage a considéré explicitement l'article 23 de la Constitution comme étant l'une des dispositions de la Constitution 'qui réservent certaines matières à un législateur' ³.

Lorsqu'une matière est qualifiée de compétence réservée au législateur, les éléments essentiels d'un règlement relatif à cette matière doivent être déterminés par le législateur lui-même et les délégations de compétence qui seraient conférées à cet égard au Roi peuvent uniquement porter sur la mise en œuvre du règlement dont l'essence est fixée préalablement par le législateur⁴.

Il convient de constater que, par dérogation à l'observation formulée sur l'article 18, § 5, en projet, de l'arrêté royal n° 38 dans l'avis précité du Conseil d'État, laquelle est encore corroborée par l'arrêt récent n° 189/2005, du 14 décembre 2005 de la Cour d'arbitrage, tous les éléments essentiels ⁵ du règlement relatif à l'octroi de la nouvelle prestation de sécurité sociale sont réglés dans le projet même et ne sont donc pas fixés par le législateur.

Il faut par conséquent en conclure que vu la délégation générale et trop vague prévue à l'article 18, § 5, en projet, de l'arrêté royal n° 38, le régime prévu par l'arrêté en projet n'est pas conforme à l'article 23 de la Constitution, dès lors que les éléments essentiels en sont fixés par le Roi et non par le législateur ».

Ces observations doivent également s'appliquer au présent projet.

PRÉAMBULE

3. Dans le deuxième alinéa du préambule, les mots « , l'article 1^{er}, remplacé par l'arrêté royal du 12 août 2008, et l'article 3, modifié par les arrêtés royaux des 12 août 2008 et 11 janvier 2009 » doivent être supprimés pour des raisons de légistique.

4. Il conviendra d'ajouter dans le préambule un nouvel alinéa rédigé comme suit :

« Vu l'analyse d'impact de la réglementation, réalisée conformément aux articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative ; ».

³ Note de bas de page 8 de l'avis. Cour d'arbitrage, n° 189/2005, 14 décembre 2005, B.10.3.

⁴ Note de bas de page 9 de l'avis. Voir notamment l'arrêt n° 189/2005, B.10.3, cité ci-dessus.

⁵ Note de bas de page 10 de l'avis. À titre d'exemple, il peut être fait référence à la détermination de la nature et du montant de la prestation (article 2 du projet), des bénéficiaires et des conditions d'octroi de celle-ci (article 3 du projet).

Article 4

5. On rédigera l'article 4 du projet comme suit :

« Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2014 et s'applique aux accouchements qui ont lieu à partir de cette date ».

OBSERVATION FINALE

6. Pour bénéficier de l'aide à la maternité, la travailleuse indépendante doit introduire une demande conformément à la procédure visée à l'article 4 de l'arrêté royal du 17 janvier 2006. Cette demande doit être effectuée au plus tard à la fin de la 15^e semaine qui suit la date de l'accouchement. On peut se demander si, compte tenu du moment de l'entrée en vigueur (1^{er} janvier 2014) et de la publication de l'arrêté envisagé, une disposition transitoire ne doit pas être prévue afin de permettre aux travailleuses indépendantes d'encore disposer d'un délai suffisant après la publication du nouveau régime pour introduire une demande valable. L'article 4, § 1^{er}, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 17 janvier 2006 dispose en effet que « toute demande introduite après cette échéance est irrecevable ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME