KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e juli 1985 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit tot aanwijzing van de categorieën van personen die de kaart voor sociale zekerheid moeten aanvragen", heeft de 17e juli 1985 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 3 juillet 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "désignant les catégories de personnes tenues de demander la carte de sécurité sociale' a donné le 17 juillet 1985 l'avis suivant :

Het ontwerp heeft tot doel, ter uitvoering van artikel 2, eerste lid, van de wet van 25 januari 1985 tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid, de categorieën van personen aan te wijzen die ertoe gehouden zijn genoemde kaart aan te vragen.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 januari 1985 heeft de Regering meegedeeld dat het haar bedoeling was het toepassingsgebied van de kaart voor sociale zekerheid in een eerste stadium te beperken tot de werknemers van de bouwsector en de diamantnijverheid, om het vervolgens trapsgewijze uit te breiden tot andere categorieën van werknemers of tot personen die onder een ander stelsel van sociale zekerheid dan dat voor werknemers ressorteren (Gedr. St., Kamer v. Volksvert., nr. 942 (1983-1984) nr. 1, blz. 3). De gemachtigde van de Regering heeft aan de Raad van State meegedeeld dat deze bedoeling nog steeds bestaat en dat het thans voor advies overgelegde ontwerp tegen die achtergrond moet worden gezien.

Vastgesteld moet worden dat het nu gebruikte procédé om tot de aanwijzing van die categorieën te komen, niet alleen omslachtig en daardoor vrij onduidelijk, maar ook enigszins verrassend is. Waar men zich logischerwijze kon verwachten aan een opsomming van categorieën van werknemers uit de bouw- en diamantsector, verwijst artikel 1, § 1, van het ontwerp naar het zeer ruime en algemene begrip werknemers zoals omschreven door artikel 5, § 2, 1°, van de wet van 25 januari 1985, en voegt daaraan nog de personen

.../...

toe die werkloosheidsuitkeringen of daarmee gelijkgestelde uitkeringen genieten of die als werkzoekende zijn ingeschreven bij de subregionale tewerkstellingsdienst van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening.

Artikel 2 beperkt vervolgens dat zeer ruime toepassingsgebied door de Ministers van Tewerkstelling en Arbeid, respectievelijk van Sociale Zaken te belasten met het vaststellen van de tijdvakken waarbinnen die personen de kaart moeten aanvragen.

De Raad van State is van mening dat het uitgangspunt van een zo belangrijke regeling, die een groot gedeelte van de actieve bevolking rechtstreeks aangaat, op een meer heldere wijze kan en moet worden geredigeerd.

2. Naast en boven deze kritiek op de vorm, moet worden vastgesteld dat er voor de bepaling onder artikel 2, waarbij de Ministers van Tewerkstelling en Arbeid, respectievelijk van Sociale Zaken worden belast met het vaststellen van de tijdvakken waarbinnen de in artikel 1 bedoelde personen een kaart voor sociale zekerheid moeten aanvragen, geen rechtsgrond voorhanden is in de wet van 25 januari 1985. Het hierboven reeds geïncrimineerde procédé heeft immers tot gevolg dat het in feite de twee voornoemde Ministers zijn die de onderscheiden categorieën van kaartplichtigen zullen aanwijzen, terwijl artikel 2, eerste lid, van de wet deze bevoegdheid uitdrukkelijk aan de Koning toewijst.

Aangezien het hier geen detailmaatregelen maar de essentie zelf van de regeling betreft, dient van deze onwettige delegatie alleszins te worden afgezien.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Gelet op de strekking van het ontwerp, precisere men de aanhefverwijzing als volgt :

"Gelet op de wet van 25 januari 1985 tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid, inzonderheid op artikel 2, eerste lid;"

Artikel 1.

De in § 1 opgenomen bepaling volgens welke de kaartplichtigen "de kaart voor sociale zekerheid moeten aanvragen bij het bestuur van de gemeente waar zij in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister zijn ingeschreven" is niet meer dan een herhaling van het bepaalde in artikel 2, eerste lid, van de wet van 25 januari 1985.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat met het in § 2 gebruikte begrip "met werkloosheidsuitkeringen gelijkgestelde uitkeringen", de uitkeringen worden bedoeld omschreven in artikel 2 van het ontwerp van koninklijk besluit waarbij het recht op werkloosheidsuitkeringen en op de daarmee gelijkgestelde uitkeringen afhankelijk wordt gemaakt van de voorafgaande afgifte van de kaart voor sociale zekerheid., dat het voorwerp uitmaakt van het advies 16.841/1 van de Raad van State.

Er dient derhalve uitdrukkelijk te worden verwezen naar voormelde begripsomschrijvingen.

Le projet a pour objet de désigner, en exécution de l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 25 janvier 1985 instaurant une carte de sécurité sociale, les catégories de personnes qui sont tenues de demander ladite carte.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Au cours des travaux préparatoires de la loi du 25 janvier 1985, le Gouvernement a déclaré qu'il entendait, dans un premier temps, limiter le champ d'application de la carte de sécurité sociale aux travailleurs du secteur de la construction et de celui de l'industrie diamantaire, pour l'étendre progressivement à d'autres catégories de travailleurs salariés ou à des personnes qui ressortissent à un régime de sécurité sociale autre que celui des travailleurs salariés (doc., Chambre, n° 942 (1983-1984), n° 1, page 3). Le délégué du Gouvernement a fait savoir au Conseil d'Etat que telle est toujours l'intention du Gouvernement et que le présent projet doit se placer dans cette perspective.

Il faut constater que le procédé mis en oeuvre par le projet pour parvenir à la désignation de ces catégories est non seulement complexe et, partant, plutôt imprécis mais qu'il est aussi assez surprenant. Alors que, logiquement, l'on pouvait s'attendre à voir le projet donner une énumération de diverses catégories de travailleurs du secteur de la construction et du secteur diamantaire, l'article 1er, § 1er, se réfère à la notion très large et très générale de "travailleurs", telle qu'elle est définie à l'article 5, § 2, 1°, de la loi du 25 janvier 1985, en y ajoutant les personnes qui bénéficient d'allocations de chômage ou d'allocations assimilées ou qui sont inscrites comme demandeurs d'emploi au service subrégional d'emploi de l'Office national de l'Emploi.

.../...

L'article 2 vient ensuite restreindre ce très vaste champ d'application en chargeant respectivement le Ministre de l'Emploi et du Travail et le Ministre des Affaires sociales de déterminer les périodes au cours desquelles les personnes précitées doivent demander la carte.

Le Conseil d'Etat estime que le point de départ d'une réglementation aussi importante, qui intéresse directement une grande partie de la population active, peut et doit être formulé avec plus de clarté et de précision.

2. En plus de cette critique concernant la forme du projet, une constatation plus fondamentale encore s'impose : il n'y a pas de fondement légal dans la loi du 25 janvier 1985 pour la disposition de l'article 2 qui charge respectivement le Ministre de l'Emploi et du Travail et le Ministre des Affaires sociales de déterminer les périodes au cours desquelles les personnes visées à l'article 1er sont tenues de demander une carte de sécurité sociale. Le procédé incriminé ci-dessus a, en effet, pour conséquence qu'en fait ce seront les deux Ministres précités qui désigneront les différentes catégories de personnes assujetties à l'obligation de demander la carte, alors que l'article 2, alinéa 1er, de la loi attribue ce pouvoir expressément au Roi.

Comme il ne s'agit pas en l'occurrence de mesures de détail mais de mesures qui relèvent de l'essence même de la réglementation, il convient en tout état de cause de renoncer à cette délégation illégale.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Etant donné la portée du projet, il y aurait lieu de préciser le premier référant comme suit :

"Vu la loi du 25 janvier 1985 instaurant une carte de sécurité sociale, notamment l'article 2, alinéa 1er;".

Article 1er.

La disposition du paragraphe 1er, selon laquelle les personnes assujetties doivent "demander la carte de sécurité sociale à l'administration de la commune ou elles sont inscrites au registre de population ou au registre des étrangers" ne fait que répéter ce qui est disposé à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 25 janvier 1985.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que la notion de "allocations assimilées aux allocations de chômage", utilisée au paragraphe 2, vise les allocations définies à l'article 2 du projet d'arrêté royal subordonnant à la remise préalable de la carte de sécurité sociale le droit aux allocations de chômage et aux allocations y assimilées", qui fait l'objet de l'avis 16.841/1 du Conseil d'Etat.

Il convient dès lors de se référer expressément aux définitions précitées.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS, kamervoorzitter,
Monsieur : président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur : staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame : conseillers d'Etat,

de Heren : S. FREDERICQ,
Messieurs: G. SCHRANS, assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, griffier,
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door H. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.