KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 9e december 1983 door de Minister van Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "waarbij het koninklijk besluit nr 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen wordt gewijzigd en waarbij een gelijkschakeling, met het stelsel voor werknemers, mogelijk wordt gemaakt wat de gezinsbijslag betreft die aan bepaalde rechtgevende kinderen van de regeling voor zelfstandigen toekomt", heeft de 26e januari 1984 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes, le 9 décembre 1983, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et permettant l'égalisation, avec le régime des travailleurs salariés, en ce qui concerne les prestations familiales revenant à certains enfants bénéficiaires dans le régime des travailleurs indépendants", a donné le 26 janvier 1984 l'avis suivant :

I. VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het voorontwerp geeft er geen blijk van dat het, conform artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, voor akkoord aan de Minister van Financiën is voorgelegd. Eigenlijk is het dus niet in staat om door de Raad van State in behandeling te worden genomen. Daar het echter een zekere urgentie vertoont, wil de Raad van State niettemin nu reeds de hiernavolgende opmerkingen maken.

II. HET OPSCHRIFT.

Bij de bespreking hierna van het dispositief zal worden voorgesteld artikel 3 van het voorontwerp weg te laten. Gaat men op dat voorstel in, dan kan het opschrift als volgt luiden : "Ontwerp van wet tot wijziging van het koninklijk besluit nr 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen".

III. DE AANHEF.

Eens voormeld akkoord verkregen, zal het het voorwerp moeten uitmaken van een verwijzing in de aanhef, vóór die naar het advies van de Raad van State.

IV. HET DISPOSITIEF.

Artikel 1.

De inleidende zin heeft inzonderheid betrekking op § 5 van artikel 11. Deze paragraaf werd enkel gewijzigd bij de wetten van 6 februari en 24 december 1976. Om deze reden schrappe men de verwijzing naar de wetten van 9 juni 1970 en 23 december 1974.

.../...

In het laatste lid wordt gewaagd van "... de laatste twee leden van genoemde § 1". Daar bedoelde paragraaf 1 momenteel slechts twee leden omvat, schrijve men gewoon :"... deze § 1".

Artikel 2.

In de Nederlandse versie van § 2, 1°, schrijve men "op de wijze bepaald ..." in plaats van "op de wijze voorzien ...". Die opmerking geldt mede voor § 3, 1°.

Voor de nieuwe bepalingen van 2° en 3° zou de volgende lezing correcter zijn :

"2° met een aangetekende brief waarbij het organisme dat belast is met de invordering de door de betrokkene verschuldigde bijdragen opvordert;

3° met een aangetekende brief door het Rijksinstituut ... verzonden in het raam van de in artikel 21, § 2, 1°, aan dat Instituut toevertrouwde opdracht en waarbij de betrokkene aangemaand wordt aan te sluiten bij een sociaal verzekeringsfonds".

In de Nederlandse versie van het laatste lid van § 2, schrijve men : "De Koning bepaalt wanneer de verjaringstermijn ingaat..." in plaats van "De Koning bepaalt de ingang van de verjaringstermijn ...".

De nieuwe tekst onder § 3, 2°, kan beter geredigeerd worden als volgt : "met een aangetekende brief door de betrokkene gericht aan het organisme dat de bijdragen heeft geïnd, en waarbij hij de terugbetaling van de ten onrechte betaalde bijdragen vordert".

.../...

Artikel 3.

Artikel 1 van de wet van 29 maart 1976 betreffende de gezinsbijslag voor zelfstandigen maakt de Koning bevoegd om de regeling van de gezinsbijslag in het raam van het sociaal statuut der zelfstandigen vast te stellen. Volgens de memorie van toelichting van het onderhavige voorontwerp van wet zou men, deze bevoegdheidstoekenning ten spijt, zich vragen kunnen stellen over de bevoegdheid van de Koning om op het stuk van de regeling inzake kinderbijslag bepaalde zelfstandigen gelijk te stellen met de werknemers. Twijfel daaromtrent zou namelijk gewekt worden doordat gedurende de parlementaire voorbereiding van de herstelwet van 10 februari 1981 inzake de Middenstand de bevoegde minister artikel 3, § 3, van die wet op een bepaalde wijze heeft gecommentarieerd.

Dat artikel 3, § 3, luidt als volgt :

> "Artikel 3. ... § 3. Vanaf 1982 worden de eventuele overschotten van de andere sectoren van het sociaal statuut der zelfstandigen dan de pensioenen bij voorrang aangewend om de interesten van deze gecumuleerde en nog niet gedelgde schuld te dekken".

De commentaar die de bevoegde minister bij deze bepaling gaf, luidde als volgt :

> "In dit opzicht is het aangewezen dat met het oog op het vrijmaken van overschotten in de sectoren van het sociaal statuut, andere dan de pensioenen, deze reserves tot geen herzieningen in de zin van verhogingen van prestaties leiden, de indexering uitgezonderd, in het kader van deze wet" (1).

In de memorie van toelichting bij het huidig voorontwerp menen de betrokken ministers te mogen concluderen dat de overschotten waar de tekst van de geciteerde bepaling het

.../...

---

(1) Parl. St., Senaat, 565 (1980-1981) - Nr 1, p. 3.

over heeft "niet aangetast (mogen) worden door nieuwe uitkeringen of door de verhoging buiten index van bestaande uitkeringen".

De Raad van State is van oordeel dat deze conclusie niet verantwoord is. Gesteld dat de hiervoren aangehaalde verklaring van de bevoegde minister het verbod zou inhouden dat de regering erin leest, zou ze alle gezag missen, onverenigbaar als ze zou zijn met de duidelijke tekst van de wetsbepaling waar ze betrekking op heeft; ze zou dan immers geen verheldering van die bepaling zijn, maar een toevoeging eraan en als zodanig juridisch waardeloos. Maar bedoelde verklaring houdt zulk een verbod zelfs niet in : de minister heeft enkel gezegd dat het "aangewezen" is de uitkeringen niet te verhogen.

De Raad van State meent dan ook dat artikel 3 van het voorontwerp mag vervallen. Het is overigens niet alleen nutteloos, maar ook juridisch-technisch ongewenst. Ten eerste, aangezien het artikel aan de Koning een welomschreven bevoegdheid verleent, zal de Koning zich later niet op de wet van 29 maart 1976 kunnen beroepen om de door Hem op grond van die bevoegdheid uitgevaardigde regeling te wijzigen. Ten tweede houdt, in het licht van de reden die eraan ten grondslag ligt, de invoering van het artikel impliciet in dat elke verhoging van de bedragen inzake kinderbijslag enkel nog na een uitdrukkelijke tussenkomst van de wetgever door de Koning gerealiseerd zal kunnen worden, wat in tegenspraak komt met artikel 1 van de wet van 29 maart 1976, dat men nochtans ongewijzigd laat voortbestaan. Ten derde, de disharmonie binnen de bestaande wetgeving wordt bij aanneming van artikel 3 van het voorontwerp op nog een andere wijze vergroot, namelijk doordat artikel 1 van de wet van 29 maart 1976 voor de koninklijke besluiten overleg in Ministerraad oplegt, wat artikel 3 van het voorontwerp niet doet.

I. OBSERVATION PREALABLE.

Le présent avant-projet de loi ne paraît pas avoir été soumis à l'accord du Ministre des Finances, conformément à l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire. En fait, il n'est donc pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat. Cependant, vu l'urgence relative que revêt l'avant-projet, le Conseil d'Etat consent néanmoins à formuler dès à présent les observations suivantes.

II. INTITULE.

A l'occasion de l'examen du dispositif, il sera proposé d'écarter l'article 3 de l'avant-projet. Si le Gouvernement se rallie à cette suggestion, l'intitulé pourrait s'énoncer comme suit :
"Projet de loi modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants".

III. PREAMBULE.

Lorsque l'accord susvisé aura été obtenu, il devra faire l'objet d'une référence à insérer dans le préambule avant la référence à l'avis du Conseil d'Etat.

IV. DISPOSITIF.

Article 1er.

La phrase liminaire vise plus particulièrement le paragraphe 5 de l'article 11. Ce paragraphe n'a été modifié que par les lois du 6 février et du 24 décembre 1976. Il y a lieu, dès lors, de supprimer la référence aux lois du 9 juin 1970 et du 23 décembre 1974.

Au dernier alinéa, il est question des "... dispositions des deux derniers alinéas dudit § 1er". Ce paragraphe ne comptant actuellement que deux alinéas, on écrira simplement : "... dispositions dudit § 1er".

Article 2.

Dans le texte néerlandais on écrira au § 2, 1° : "op de wijze bepaald ..." au lieu de "op de wijze voorzien ...". Cette observation vaut également pour le § 3, 1°.

Les dispositions du 2° et du 3° seraient plus correctement rédigées comme suit :

"2° par une lettre recommandée de l'organisme chargé du recouvrement, réclamant les cotisations dont l'intéressé est redevable;

3° par une lettre recommandée envoyée par l'Institut ..., et mettant l'intéressé en demeure de s'affilier à une caisse d'assurances sociales".

Dans le texte néerlandais du dernier alinéa du § 2, il convient d'écrire : "De Koning bepaalt wanneer de verjaringstermijn ingaat..." au lieu de "De Koning bepaalt de ingang van de verjaringstermijn ...".

Le nouveau texte du § 3, 2°, gagnerait à être rédigé comme suit : "par une lettre recommandée adressée par l'intéressé à l'organisme qui a perçu les cotisations et réclamant le remboursement des cotisations payées indûment".

Article 3.

L'article 1er de la loi du 29 mars 1976 relative aux prestations familiales des travailleurs indépendants habilite le Roi à arrêter le régime des prestations familiales dans le cadre du statut social des travailleurs indépendants. L'exposé des motifs du présent avant-projet de loi, relève qu'en dépit de cette habilitation, l'on pourrait s'interroger sur le pouvoir du Roi d'assimiler, en ce qui concerne leur régime d'allocations familiales, certains indépendants aux travailleurs salariés. Des doutes se seraient élevés sur ce point, semble-t-il, à cause de la manière dont, au cours des travaux préparatoires de la loi de redressement du 10 février 1981 relative aux Classes moyennes, le ministre compétent a commenté la disposition de l'article 3, § 3, de cette loi.

Cette disposition s'énonce comme suit :

> "Article 3. ... § 3. Les bonis éventuels des secteurs du statut social des travailleurs indépendants autres que celui des pensions sont, à partir de 1982, affectés par priorité à la couverture des intérêts de cette dette cumulée non encore amortie".

Commentant cette disposition, le ministre compétent a déclaré :

> "A cet égard, il est indiqué que pour dégager des bonis dans les secteurs du statut social autres que les pensions on ne peut aboutir à la révision à la hausse des prestations sauf indexation, dans le cadre de la présente loi" (1).

Dans l'exposé des motifs du présent avant-projet de loi, les ministres intéressés estiment pouvoir conclure que les bonis visés par la disposition reproduite ci-avant "ne (peuvent) être amputé(s) par des prestations nouvelles ou par une augmentation hors indice des prestations existantes".

.../...

(1) Doc. Sénat, n° 565/1 (1980-1981), p. 3.

Le Conseil d'Etat considère que cette conclusion ne se justifie pas. A supposer que la déclaration du ministre compétent rapportée ci-avant implique l'interdiction que le Gouvernement y voit, elle serait dépourvue de toute autorité, car elle serait inconciliable avec le texte de la disposition de loi considérée, lequel ne manque pas de clarté; en effet, il ne s'agirait pas alors d'une explication de cette disposition, mais d'un ajout, qui n'aurait, en tant que tel, aucune valeur juridique. Mais la déclaration en question n'implique même pas une telle interdiction : le ministre a simplement dit qu'il est "indiqué" de ne pas augmenter les prestations.

Le Conseil d'Etat estime dès lors que l'article 3 de l'avant-projet peut être omis; cet article est d'ailleurs non seulement inutile mais encore inopportun du point de vue de la technique juridique. D'abord parce que, attribuant au Roi un pouvoir bien défini, il empêchera le Roi d'invoquer par la suite la loi du 29 mars 1976 pour modifier les règles qu'Il aura édictées en vertu de ce pouvoir. Ensuite parce que, eu égard au motif qui lui sert de fondement, l'adoption de l'article précité implique que le Roi ne pourra plus procéder à aucune augmentation des montants des allocations familiales qu'après une intervention expresse du législateur, ce qui est en contradiction avec l'article 1er de la loi du 29 mars 1976, que l'on laisse cependant inchangé. Enfin, parce que l'adoption de l'article 3 de l'avant-projet aggraverait le manque d'harmonie interne de la législation existante d'une autre manière encore, notamment en ce que l'article 1er de la loi du 29 mars 1976 soumet les arrêtés royaux à une délibération en Conseil des Ministres, obligation que l'article 3 de l'avant-projet ne prévoit pas.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

S. FREDERICQ, assessoren van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, griffier,
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.