C van S
1 8 08. 1980

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 5e augustus 1980 door de Minister van Sociale Voorzorg verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 121, 10°, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering", heeft de 7e augustus 1980 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 5 août 1980, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 121, 10°, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité", a donné le 7 août 1980 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

I. Het ontwerp-koninklijk besluit waarover de Raad van State om advies is gevraagd, bedoelt uitvoering te geven aan artikel 121, 10°, van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, zoals dat artikel is gewijzigd door artikel 161 van de "wet" betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980.

De laatstgenoemde "wet" was, op het tijdstip dat dit advies is gevraagd en gegeven, in beide Kamers aangenomen.

Ze is echter niet bekendgemaakt.

Toch meent de Raad van State, gelet op het spoedeisend karakter van de in het ontwerp bepaalde uitvoeringsmaatregelen, het gevraagde advies nu reeds te kunnen geven, waarbij als zeker wordt vooropgesteld dat de tekst die het voornoemde artikel 121, 10°, wijzigt, uiterlijk op de dag van de uitvaardiging van het ontworpen koninklijk besluit bekrachtigd, afgekondigd, bekendgemaakt en in werking zal zijn getreden.

II. De Raad moet zich, gelet op de korte termijn die hem is toegemeten, tot de volgende, algemene opmerkingen bepalen.

+

.../...

AANHEF.

In het eerste lid hoeft de wet betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 niet met haar opschrift te worden vermeld.

In verband met de alinea's 2 en 3 is wel te verstaan dat het beroep op de dringende noodzakelijkheid jurisdictioneel kan worden getoetst door de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht en door de Raad van State, afdeling administratie (zie advies L. 13.556/1 van 14 mei 1980 over het ontwerp van kaderwet betreffende de terugvordering van de onverschuldigd betaalde sociale prestaties).

In het voordrachtformulier moeten al de ministers worden vernoemd die het koninklijk besluit mede zullen ondertekenen.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Die bepaling omschrijft een aantal termen die in het ontwerp-koninklijk besluit worden gebruikt. Meteen geven die termen ook de werkingssfeer van het besluit aan. De in het ontwerp gevolgde methode is dan ook niet zonder nadelen in zover sommige definities niet geheel overeenstemmen met die welke uit artikel 121, 10° nieuw, van de wet van 9 augustus 1963 af te lezen zijn.

.../...

Zo bij voorbeeld :

a) stelt artikel 1, a, tweede lid, sommige invaliditeitspensioenen met aan inhouding onderworpen pensioenen gelijk terwijl artikel 121, 10° voornoemd, hoe ruim het ook geformuleerd is, alleen doelt op de "wettelijke ouderdoms-, rust-, anciënniteits- en overlevingspensioenen of ... elk ander als zodanig geldend voordeel";

b) sluit artikel 1, b, tweede lid, het vakantiegeld en een aantal andere gelden en toelagen buiten het begrip "aanvullend voordeel" terwijl het niet duidelijk is of zulk een uitsluiting overeen te brengen is met de wetstekst die rechtsgrond voor het ontwerp-besluit is.

Artikel 121, 10°, zesde lid, moge de Koning een zeer ruime bevoegdheid verlenen. Het beperkt die bevoegdheid tot het uitbreiden "van de toepassing van de in het eerste lid bepaalde inhouding ... tot andere aan de gepensioneerden toegekende voordelen evenals tot de beroepsinkomsten waarvan zij genieten en die niet onderworpen zijn aan inhoudingen van sociale zekerheid".

De Koning is dus niet bevoegd om de in het eerste lid bepaalde inhouding mede toepasselijk te verklaren op voordelen aan andere categorieën dan de in dezelfde alinea's bedoelde gepensioneerden, en evenmin kan Hij de toepassing van die inhouding beperken door uitsluiting van bepaalde inkomsten die normaal tot de pensioenaanvullende voordelen moeten worden gerekend;

.../...

c) de van het begrip "inhouding" gegeven omschrijving is kennelijk een doublure van die welke uit artikel 121, 10° nieuw, af te lezen valt.

Onder d, tweede lid, van de Franse tekst schrijve men ter wille van de overeenstemming met de Nederlandse : "le conjoint du bénéficiaire".

In het algemeen moet de terminologie van het ontwerpbesluit, met name wat de begrippen "rechthebbende" en "rechtverkrijgende" betreft, in overeenstemming worden gebracht met de definities die voorkomen in het voorontwerp van wet dat de Raad van State behandeld heeft in zijn advies L. 13.669/1/V van 25 juli 1980.

Artikel 2.

Die bepaling luidt :

"De pensioenen en aanvullende voordelen, die niet maandelijks worden betaald, worden voor de berekening van de verschuldigde inhoudingen omgerekend in maandbedragen; de pensioenen en aanvullende voordelen die in kapitaal worden uitbetaald worden evenwel slechts omgezet in maandbedragen na de berekening van de omzettingsrente zoals bedoeld in artikel 92 van het Wetboek van de inkomstenbelasting.

Bij de betaling van het pensioen of het aanvullend voordeel worden alle verschuldigde sommen ineens ingehouden".

.../...

Hetgeen in de Nederlandse tekst als de tweede volzin van één en hetzelfde lid is voorgesteld, vormt in de Franse tekst een tweede lid. Men zorge voor een uniforme inrichting van het artikel in beide teksten.

De tweede volzin, of het tweede lid, zegt niet hoe het bedrag wordt bepaald van de inhouding die dient te worden toegepast als het pensioen of het aanvullend voordeel als kapitaal, dat wil zeggen ineens, moet worden uitgekeerd.

Artikel 3.

Paragraaf 3 van dat artikel luidt :

"§ 3. Wanneer aan eenzelfde persoon één of meer pensioenen worden toegekend, waarvan het bedrag, eventueel verhoogd met het bedrag van de aanvullende voordelen en van de pensioenen en voordelen toegekend door buitenlandse of supranationale instellingen, hoger is dan de drempel, is deze persoon gehouden daarvan aangifte te doen bij het Rijksinstituut, dat de uitbetalingsorganismen opdracht geeft de inhoudingen te doen zonder rekening te houden met de drempel".

Met de gegeven tekst is aangifteplichtig al wie een hoger inkomen dan het drempelinkomen geniet, ook al betrekt hij dat slechts uit één pensioen. Is dat wel de bedoeling van de Regering ?

Volgens de laatste volzin van paragraaf 4 "kan het Rijksinstituut eveneens de organismen opdracht geven geen inhouding te verrichten op de betaalde voordelen".

.../...

Die volzin zou, wil hij niet in strijd komen met paragraaf 2, als volgt moeten beginnen : "In afwijking van paragraaf 2 kan het Rijksinstituut eveneens ...".

Artikel 5.

Rechtsgrond voor die bepaling is niet de wet van 9 augustus 1963 maar artikel 244, tweede lid, van het Wetboek op de inkomstenbelastingen. Naar die wetsbepaling zou in de aanhef dan ook moeten worden verwezen.

Artikel 6.

Volgens het eerste lid "ziet het Rijksinstituut de bij artikel 3, § 3, en artikel 4 bedoelde aangiften na en duidt het de ambtenaren aan belast met de controle op de uitvoering van dit besluit".

Dit artikel moet, wil het geen te ver gaande subdelegatie opleveren van de bevoegdheid die in artikel 121, 10°, § 1, zevende lid, van de wet van 9 augustus 1963 aan de Koning is verleend, in dier voege worden verstaan dat het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering opdracht krijgt degenen van zijn ambtenaren aan te wijzen die het met het toezicht op de uitvoering van het ontwerp-besluit wenst te belasten.

.../...

Artikel 7.

Van rechtswege "wordt" men niet "in gebreke gesteld", zoals paragraaf 1 schrijft, men is het. Men schrijve : "is ... van rechtswege in gebreke".

Daar de inhoudingen per definitie niet door de gepensioneerde zelf verschuldigd zijn, schrijve men in paragraaf 2 : "... en met de invordering van alle achterstallige, met niet-verrichte inhoudingen overeenkomende bedragen die door gepensioneerden verschuldigd zijn".

Artikel 8.

Met die bepaling laat de Koning het aan de Algemene Raad van het Rijkstinstituut over de opbrengst van de inhoudingen te verdelen. Nu is die bevoegdheid aan de Koning uitdrukkelijk opgedragen in artikel 121, 10° nieuw, vijfde lid, van de wet van 9 augustus 1963.

De hier gegeven algehele subdelegatie kan dan ook niet worden aanvaard.

OBSERVATIONS PREALABLES.

I. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis au Conseil d'Etat tend à exécuter l'article 121, 10°, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, tel que cet article a été modifié par l'article 161 de la "loi" relative aux propositions budgétaires 1979-1980.

Aux dates où le présent avis a été sollicité et émis, cette dernière "loi" a été adoptée par les deux Chambres.

Elle n'a cependant pas été publiée.

Considérant l'urgence des mesures d'exécution que porte le projet, le Conseil d'Etat estime néanmoins pouvoir émettre dès à présent l'avis demandé, étant entendu que celui-ci suppose acquises la sanction, la promulgation, la publication et l'entrée en vigueur du texte modificatif de l'article 121, 10°, précité, au plus tard à la date à laquelle l'arrêté royal en projet sera pris.

.../...

II. Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pu que se borner aux observations d'ordre général qui suivent.

+

PREAMBULE.

A l'alinéa 1er, l'intitulé de la loi relative aux propositions budgétaires 1979-1980 peut être omis.

En ce qui concerne les alinéas 2 et 3, il va de soi que le recours à l'urgence pourra faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par les cours et tribunaux de l'Ordre judiciaire et par le Conseil d'Etat, section d'administration (voir avis L. 13.556/1 du 14 mai 1980 sur le projet de loi-cadre relative à la répétition des prestations sociales versées indûment.

Le proposant devrait mentionner tous les ministres appelés à contresigner l'arrêté royal.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

Cette disposition contient une série de définitions des termes utilisés dans l'arrêté royal en projet.

Comme ces termes déterminent le champ d'application de l'arrêté, la méthode ne va pas sans inconvénient dans la mesure où certaines définitions ne concordent pas entièrement avec celles qu'on peut déduire de l'article 121, 10° nouveau, de la loi du 9 août 1963.

C'est ainsi que :

a) l'article 1er, a, alinéa 2, assimile aux pensions sur lesquelles devront être effectuées les retenues, certaines pensions d'invalidité, alors que l'article 121, 10° précité, tout en s'exprimant en termes larges, ne vise que : "les pensions légales de vieillesse, de retraite, d'ancienneté ou de survie ou ... tout autre avantage tenant lieu de pareille pension";

b) l'article 1er, b, alinéa 2, exclut de la notion d'avantages complémentaires les pécules de vacances et d'autres pécules et allocations alors qu'il n'est pas évident que cette exclusion soit conforme au texte légal dans lequel l'arrêté en projet trouve son fondement.

Certes, l'article 121, 10°, alinéa 6, donne au Roi un pouvoir très large. Il limite cependant ce pouvoir à l'extension de "l'application de la retenue définie à l'alinéa 1er à d'autres avantages accordés aux pensionnés ainsi qu'aux retenues professionnelles et non soumises aux retenues de sécurité sociale dont ils bénéficient".

.../...

Il s'ensuit que le Roi n'a le pouvoir ni d'étendre l'application de la retenue définie à l'alinéa ler à des avantages accordés à d'autres catégories que les bénéficiaires de pensions visés aux mêmes alinéas, ni de restreindre l'application de la retenue en en excluant certains revenus qui doivent normalement être compris parmi les avantages complétant les pensions;

c) la définition de la retenue fait manifestement double emploi avec celle qu'on peut dégager de l'article 121, 10° nouveau.

Au d, alinéa 2, du texte français, il y aurait lieu, dans un souci de concordance avec le texte néerlandais, d'écrire : "le conjoint du bénéficiaire".

D'une manière générale, il y aura lieu, notamment en ce qui concerne la notion de "titulaire" et de "bénéficiaire", de mettre la terminologie de l'arrêté en projet, en concordance avec les définitions données dans l'avant-projet de loi que le Conseil d'Etat a examiné dans son avis L. 13.669/1/V du 25 juillet 1980.

Article 2.

Suivant cette disposition :

"Les pensions et avantages complémentaires qui ne sont pas payés mensuellement sont, pour le calcul de la retenue due évalués en montants mensuels; les pensions et

.../...

avantages complémentaires payés en capital ne sont toutefois évalués en montants mensuels qu'après la fixation de la rente de conversion conformément à l'article 92 du code des impôts sur les revenus.

Les montants dus sont retenus en une fois lors du paiement des pensions ou des avantages complémentaires".

Ce qui se présente dans le texte néerlandais comme la seconde phrase d'un alinéa unique, se présente dans le texte français comme un alinéa 2. Dans un souci de concordance il y aurait lieu d'uniformiser la présentation de l'article.

La seconde phrase, ou le second alinéa, laisse irrésolue la détermination du montant de la retenue qu'il y aura lieu d'opérer lorsque la pension ou l'avantage complémentaire devra être payé en capital, c'est-à-dire en une seule fois.

Article 3.

Suivant le paragraphe 3 :

"§ 3. Lorsqu'à une même personne sont accordées une ou plusieurs pensions, dont le montant, éventuellement majoré du montant des avantages complémentaires et des pensions ou avantages accordés par des institutions étrangères ou supranationales, est supérieur au plancher, cette personne est tenue d'en faire la déclaration à l'Institut, qui ordonne aux organismes débiteurs de faire les retenues sans tenir compte du plancher".

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition impose la déclaration à toute personne dont les revenus dépassent le plancher même si ces revenus ne procèdent que d'une seule pension. On peut se demander si cette obligation correspond à l'intention du Gouvernement.

Suivant la dernière phrase du paragraphe 4 : "L'Institut peut également ordonner aux organismes de ne pas opérer la retenue sur les avantages payés".

Pour éviter une contradiction entre cette phrase et le paragraphe 2, il serait souhaitable de l'introduire par les mots "Par dérogation au paragraphe 2 ...".

Article 5.

Cette disposition trouve son fondement non pas dans la loi du 9 août 1963, mais bien dans l'article 244, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus. Cette dernière disposition devrait, par conséquent, être visée au préambule.

Article 6.

Suivant l'alinéa 1er:"L'Institut vérifie les déclarations visées à l'article 3, § 3, et à l'article 4 et désigne les fonctionnaires chargés du contrôle de l'exécution du présent arrêté".

A peine de comporter une subdélégation excessive des pouvoirs conférés au Roi par l'alinéa 7 du paragraphe 1er de l'article 121, 10°, de la loi du 9 août 1963,

cet article doit être compris comme chargeant l'Institut national d'assurance maladie invalidité de désigner ceux de ses fonctionnaires qu'il entend charger du contrôle de l'exécution de l'arrêté en projet.

Article 7.

Au paragraphe ler, la demeure de plein droit ne se concilie pas avec la mise en demeure. Il convient donc d'écrire : "est en demeure de plein droit".

Au paragraphe 2, les retenues n'étant, par définition, pas opérées par le pensionné lui-même, il y aurait lieu d'écrire : "...du recouvrement de tous les montants arriérés correspondant aux retenues non opérées et qui sont dûs par les pensionnés".

Article 8.

Par cette disposition, le Roi abandonne au Conseil général de l'Institut national d'assurance maladie invalidité la répartition du produit des retenues, alors que ce pouvoir Lui a été expressément délégué par l'alinéa 5, de l'article 121, 10° nouveau, de la loi du 9 août 1963.

Cette subdélégation totale ne peut pas être admise.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	P. TAPIE,	kamervoorzitter, président de chambre,
		A. VANDER STICHELE, F. DEBAEDTS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
Mevrouw Madame	:	J. TRUYENS,	griffier. greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

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

J. TRUYENS. P. TAPIE.