

KONINKRIJK BELGIE.

11-12-1980

ROYAUME DE BELGIQUE.ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 20e november 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 wet "betreffende de maatregelen ter verzekering van de uitvoering van de Begroting 1980-1981 van Sociale Voorzorg", heeft de 20e november 1980 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre saisi par le Ministre de la Prévoyance sociale, le 20 novembre 1980, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "relatif aux mesures pour assurer l'exécution du Budget 1980-1981 de la Prévoyance sociale", a donné le 20 novembre 1980 l'avis suivant :

Uit de aanhef van het indieningsbesluit en uit de toelichting die door de gemachtigden van de Regering is verstrekt, blijkt dat, met betrekking tot het voor advies voorgelegd ontwerp, de raadpleging bedoeld in artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg niet heeft plaatsgehad, behoudens wat betreft de Rijksdienst voor jaarlijkse vakantie. In voorkomend geval zal de aanhef van het indieningsbesluit ervan moeten doen blijken dat de Regering zich dienomtrent op de dringende spoed beroept.

+

Artikel 5 van het ontwerp wijzigt artikel 5 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag. Volgens de nieuwe bepaling zal voor 1981 de bedoelde gezinsbijslag door de Rijksdienst voor kinderbijslag voor werknemers niet alleen worden uitbetaald doch ook gedragen.

Zoals de bepaling is geredigeerd, gaat het om een tijdelijke regeling die, doordat ze naar de vorm als een wijzigingsbepaling wordt voorgesteld, de wetgever ertoe verplicht voor de latere jaren de wet van 20 juli 1971 opnieuw uitdrukkelijk te wijzigen.

+

.../...

Volgens artikel 6, § 1, van het ontwerp wordt de wet van 5 mei 1912 tot verlening van premieën aan de onderlinge invaliditeitskassen opgeheven.

Naar luid van § 2 zullen de in de wet van 5 mei 1912 bepaalde toelagen nog worden toegekend "op het bedrag van de door de leden met betrekking tot het dienstjaar 1979 gestorte bijdragen". Overeenkomstig artikel 2 van genoemde wet van 5 mei 1912 komen die toelagen ten laste van de rijksbegroting 1980.

Wat betreft de in 1980 gestorte ledenbijdragen, wordt in § 3 gesteld dat zij zullen gesubsidieerd worden "overeenkomstig de reglementaire bepalingen van toepassing hetzij op de diensten voor primaire arbeidsongeschiktheid, hetzij op de diensten voor gezinsuitkeringen in geval van ziekenhuisverpleging". Volgens de memorie van toelichting zijn met die "reglementaire bepalingen" bedoeld, de reglements-bepalingen die krachtens de mutualiteitswet van 23 juni 1894 zijn of worden vastgesteld. Dat zou best in de tekst van het ontwerp zelf worden verduidelijkt. Voor het overige is door de gemachtigden van de Regering bevestigd dat het om een lagere subsidiëring gaat en dat uit de zinsnede "de vanaf 1 januari 1980 aan voormelde invaliditeitskassen gestorte bijdragen" moet blijken dat de vermindering van de toelagen ten aanzien van de bijdragen die tussen 1 januari 1980 en de totstandkoming van deze ontwerp-wet zijn gestort, een retroactief karakter zal hebben.

+

Volgens artikel 7, tweede lid, van het ontwerp wordt het bedrag van de staatstegemoetkoming ten gunste van het stelsel van de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit der zelfstandigen gekoppeld aan de schommelingen van het algemeen indexcijfer der consumptieprijzen.

.../...

Om eenheid te bewaren in de formulering wordt, naar het voorbeeld van het bepaalde in artikel 14, § 3, eerste lid, van het ontwerp van wet houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 508/1), voor het tweede lid van artikel 7 volgende tekst in overweging gegeven :

"De bedragen bedoeld in het eerste lid zijn gekoppeld aan de schommelingen van het algemeen indexcijfer der consumptieprijzen van het Rijk overeenkomstig de regelen vastgesteld bij de wet van 2 augustus 1971 houdende inrichting van een stelsel waarbij de wedden, lonen, pensioenen, toelagen en tegemoetkomingen ten laste van de Openbare Schatkist, sommige sociale uitkeringen, de bezoldigingsgrenzen waarmee rekening dient gehouden bij de berekening van sommige bijdragen van de sociale zekerheid der arbeiders, alsmede de verplichtingen op sociaal gebied opgelegd aan de zelfstandigen, aan het indexcijfer van de consumptieprijzen worden gekoppeld. Die bedragen worden aan de spilindex 145,88 gekoppeld".

+

Naar luid van artikel 8 van het ontwerp zullen, volgens de bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit te bepalen modaliteiten, de gemachtigde verzekeringsmaatschappijen en gemeenschappelijke verzekeringskassen bedoeld in artikel 49 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, in 1981 een totaal niet terugbetaalbaar bedrag van 1.000 miljoen storten aan het algemeen stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, sector uitkeringen.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat het gaat om een heffing op de reserves die door de verzekeraar krachtens de arbeidsongevallenwet dienen te worden aangelegd. Dit blijkt noch uit de tekst, noch uit de memorie van toelichting van het ontwerp.

.../...

Binnen de korte termijn die hem is gelaten, kan de Raad van State het gestelde probleem niet exhaustief behandelen. Het mag volstaan erop te wijzen dat zelfs indien het gaat om een heffing op gelden die de verzekeraar verplicht is te reserveren en die een bijzondere bestemming hebben, deze gelden tot het patrimonium van de verzekeraar behoren.

De Raad van State kan evenmin uitmaken of bedoelde heffing mogelijk is zonder dat aan de verplichtingen wordt geraakt welke op de verzekeraar wegen krachtens de wet op de arbeidsongevallen. Hierbij mag worden onderstreept dat de term "modaliteiten" in de regel een vrij enge betekenis heeft. In zijn gewone betekenis genomen zou hij erop neerkomen dat de bevoegdheid van de Koning in casu zich ertoe zou beperken de procedure van de verplichte betaling vast te stellen zonder de regels inzake arbeidsongevallenverzekering in hoofde van de verzekeraar ten gronde te kunnen wijzigen.

Door de gemachtigden van de Regering is bevestigd dat het Fonds voor arbeidsongevallen alleszins niet begrepen is bij de verzekeraars bedoeld in artikel 8 van het ontwerp.

Wat de tekst zelf betreft, leze men in de Nederlandse versie "gemachtigde verzekeringsmaatschappijen tegen vaste premie".

+

Artikel 9 van het ontwerp strekt ertoe in de gecoördineerde wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers een artikel 22bis in te voegen. In dat artikel 22bis wordt voorzien in de oprichting, bij de Rijksdienst voor jaarlijkse vakantie, van een "Fonds voor toeristische infrastructuur".

.../...

Volgens de gemachtigden van de Regering gaat het om de legalisatie van een sinds jaren op initiatief van de Rijksdienst voor jaarlijkse vakantie bestaand fonds dat uitsluitend betrekking heeft op taken die inzake jaarlijkse vakantie aan de Rijksdienst zijn opgedragen en gefinancierd wordt door werkgevers- en werknemersbijdragen. Taak en financiering van het fonds behoren aldus tot het stelsel van de jaarlijkse vakantie van de werknemers dat, naar luid van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, deel uitmaakt van de sociale zekerheid. Een meer aangepaste benaming van het fonds ware "Bijzonder Fonds ter bevordering van de jaarlijkse vakantie der werknemers".

Volgens het vierde lid van het nieuwe artikel 22bis bepaalt de Koning "met name, op de voordracht van het beheerscomité van de Rijksdienst, de werkingsvoorwaarden van het Fonds en de voorwaarden waaronder het leningen mag toekennen". Het gebruik van de woorden "met name" kan aanleiding geven tot betwisting omtrent de bevoegdheid van de Koning; zij worden als blijkbaar overbodig beter weggelaten.

Volgens het vijfde lid van hetzelfde artikel 22bis bepaalt het beheerscomité van de Rijksdienst "in een bijzonder reglement alle andere toepassingsmodaliteiten met betrekking tot de werking van het Fonds". Mocht hierbij gedacht zijn aan regels die meer zijn dan voorzieningen omtrent de interne werking van het Fonds, dan ware het meer in overeenstemming met de regels van ons staatsrecht ook die bevoegdheid aan de Koning op te dragen.

+

In artikel 10 van het ontwerp leze men in overeenstemming met de tekst van artikel 140 van de wet van 8 augustus 1980

.../...

betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980, Nederlandse versie, "bedoeld bij ..." in plaats van "vastgesteld bij ...".

Il se dégage du préambule de l'arrêté de présentation et des explications données par les délégués du Gouvernement, que le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat n'a pas fait l'objet de la consultation prévue par l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, à l'exception de celle de l'Office national des vacances annuelles. Le cas échéant, le préambule de l'arrêté de présentation devra attester que, sur ce point, le Gouvernement invoque l'urgence.

+

L'article 5 du projet modifie l'article 5 de la loi du 20 juillet 1971 instituant les prestations familiales garanties. La nouvelle disposition prévoit que, pour l'année 1981, les prestations familiales visées non seulement seront payées mais encore seront supportées par l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition établit un régime temporaire qui, présenté sous la forme d'une disposition modificative, obligera le législateur à modifier à nouveau explicitement la loi du 20 juillet 1971 pour les années à venir.

+

L'article 6, § 1er, du projet abroge la loi du 5 mai 1912 accordant des primes aux caisses mutualistes d'invalidité.

.../...

Aux termes du § 2 du même article, les subsides prévus par la loi du 5 mai 1912 seront encore attribués "sur le montant des cotisations versées par les membres et relatives à l'exercice 1979". Conformément à l'article 2 de la loi précitée du 5 mai 1912, ces subsides sont imputés au budget de l'Etat.

Quant aux cotisations versées par les membres en 1980, le § 3 prévoit qu'elles seront subsidiées "conformément aux dispositions réglementaires applicables soit aux services d'incapacité primaire, soit aux services d'indemnités familiales en cas d'hospitalisation". Selon l'exposé des motifs, les termes "dispositions réglementaires" visent les dispositions réglementaires qui ont été ou seront prises en vertu de la loi sur les mutualités du 23 juin 1894. Il vaudrait mieux le préciser dans le texte même du projet. Pour le surplus, les délégués du Gouvernement ont confirmé qu'il s'agit d'une réduction des subsides et qu'il résulte du membre de phrase "les cotisations versées à partir du 1er janvier 1980 aux caisses d'invalidité précitées" qu'à l'égard des cotisations versées entre le 1er janvier 1980 et l'adoption de la présente loi en projet, cette réduction aura un caractère rétroactif.

+

Selon l'article 7, alinéa 2, du projet, le montant de l'intervention de l'Etat en faveur du régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité des travailleurs indépendants est lié aux fluctuations de l'indice général des prix à la consommation.

.../...

Par souci d'uniformité dans le libellé, il est suggéré de s'inspirer ici de la disposition de l'article 14, § 3, alinéa 1er, du projet de loi établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (Doc. Sénat, 1979-1980, n° 508/1), et de rédiger l'alinéa 2 de l'article 7 comme suit :

"Les montants visés à l'alinéa 1er sont liés aux fluctuations de l'indice général des prix à la consommation du Royaume, conformément aux règles établies par la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du Trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière de sécurité sociale aux travailleurs indépendants. Ces montants sont liés à l'indice-pivot 145,88".

+

Aux termes de l'article 8 du projet, les sociétés d'assurance à primes fixes agréées et les caisses communes d'assurances agréées, visées à l'article 49 de la loi sur les accidents du travail du 10 avril 1971, versent en 1981, suivant les modalités à fixer par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, un montant total non remboursable de 1.000 millions au régime général de l'assurance maladie-invalidité, secteur des indemnités.

.../...

Il a été déclaré au Conseil d'Etat qu'il s'agit d'un prélèvement opéré sur les réserves que l'organisme assureur doit constituer conformément à la loi sur les accidents de travail. Cela ne ressort, ni du texte, ni de l'exposé des motifs du projet.

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'examiner de manière exhaustive le problème soulevé. Il suffira de relever que, même s'il s'agit d'un prélèvement opéré sur des fonds que l'organisme assureur est tenu de réserver et qui ont une affectation particulière, ces fonds n'en appartiennent pas moins au patrimoine de l'assureur.

Le Conseil d'Etat ne peut pas davantage déterminer si le prélèvement visé pourra s'effectuer sans toucher aux obligations qui incombent à l'assureur en vertu de la loi sur les accidents de travail. On peut remarquer à cet égard qu'en règle générale, le terme "modalités" a un sens plutôt restrictif. Pris dans son acception habituelle, il aurait pour effet, en l'occurrence, de limiter le pouvoir du Roi à la détermination de la procédure du versement obligatoire, sans lui permettre d'apporter aux règles de l'assurance contre les accidents du travail des modifications de fond dans le chef de l'assureur.

Les délégués du Gouvernement ont confirmé qu'en tout état de cause, le Fonds des accidents du travail n'est pas compris parmi les assureurs visés à l'article 8 du projet.

.../...

En ce qui concerne le texte même, il y a lieu dans la version néerlandaise, d'écrire "gemachtigde verzekeringsmaatschappijen tegen vaste premie".

+

L'article 9 du projet a pour objet d'insérer dans les lois coordonnées relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés un article 22bis prévoyant la création, à l'Office national des vacances annuelles, d'un "Fonds d'infrastructure touristique".

Selon les délégués du Gouvernement, il s'agit de la légalisation d'un fonds qui existe depuis plusieurs années suite à une initiative de l'Office national des vacances annuelles, qui s'occupe exclusivement de tâches dévolues à l'Office national en matière de vacances annuelles et qui est financé par des cotisations d'employeurs et de travailleurs salariés. C'est dire que la mission et le financement de ce fonds relèvent du régime des vacances annuelles des travailleurs salariés qui, aux termes de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, ressortit à la sécurité sociale. Il serait plus adéquat, dès lors, de l'appeler "Fonds spécial pour la promotion des vacances annuelles des travailleurs salariés".

Aux termes de l'alinéa 4 du nouvel article 22bis, le Roi détermine "notamment, sur proposition du Comité de gestion de l'Office national, les modalités de fonctionnement du Fonds et les conditions dans lesquelles il peut consentir des prêts". Le terme "notamment" peut donner lieu à des contestations quant au pouvoir du Roi; il paraît superflu et il vaut mieux, dès lors, le supprimer.

.../...

Aux termes de l'alinéa 5 du même article 22bis, le comité de gestion de l'Office national détermine "dans un règlement spécial toutes les autres modalités d'application afférentes au fonctionnement du Fonds". Dans l'hypothèse où seraient envisagées des dispositions qui feraient plus que régler le fonctionnement interne du Fonds, il serait plus conforme aux règles de notre droit public de conférer également ce pouvoir au Roi.

+

Dans la version néerlandaise de l'article 10 du projet, il y a lieu d'écrire, conformément au texte de l'article 140 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, "bedoeld bij ..." au lieu de "vastgesteld bij ...".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

voorzitter,
président,

H. COREMANS,
F. DEBAEDTS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : S. HEYVAERT,
Madame :

toegevoegd griffier.
greffier assumé.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H. H. ADRIAENS.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. H. ADRIAENS.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. HEYVAERT,
Toegevoegd griffier.
Greffier assumé.

H. ADRIAENS.