

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 22 oktober 1996 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen en van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen, in uitvoering van titel VI van de wet van 26 juli 1996 houdende modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3 van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", heeft op 24 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, le 22 octobre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, en exécution du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 24 octobre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval worden de volgende redenen aangevoerd :

- "- la nécessité de donner au plus tôt des instructions aux Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants concernant les modifications prévues afin qu'elles puissent adapter leur système informatique et leurs méthodes de calcul des cotisations à ces modifications et assurer à leurs affiliés une information complète quant à l'implication de celles-ci sur leur statut;
- la connexité entre ce projet d'arrêté royal et les projets d'arrêtés royaux visant respectivement à introduire une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en exécution du chapitre Ier du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et à instaurer en faveur des travailleurs indépendants un régime de prestations en cas de faillite" (1).

*

* *

(1) Bedoeld worden de ontwerpen van koninklijk besluit waarover de Raad van State heden resp. de adviezen L. 25.669/8 en L. 25.671/8 geeft.

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

Opschrift.

1. Het is steeds de gewoonte geweest om bijzondere-machtenbesluiten te nummeren. Die gewoonte zou ook moeten worden gevolgd voor de besluiten genomen ter uitvoering van o.m. titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

Als de bedoelde besluiten worden genummerd, volstaat de loutere vermelding van het nummer en de datum ervan immers om ze met grote zekerheid te kunnen identificeren. Mocht de regering anders te werk gaan, dan zou de volledige vermelding van het opschrift van de besluiten onontbeerlijk zijn om te weten over welk besluit het gaat, wanneer de Koning ze op dezelfde dag heeft ondertekend. Die vrij onpraktische methode zou nodeloos een gevaar voor vergissingen doen ontstaan.

.../...

Overigens is de impliciete informatie die de nummering van het besluit inhoudt, namelijk dat het gaat om een tekst die de wet onmiddellijk kan wijzigen maar die zelf later bij wet moet worden bekrachtigd, van groot nut voor de rechtssubjecten, die aldus weten binnen welke grenzen de wettigheid van het dispositief ervan voor de rechtbanken kan worden betwist.

2. Overeenkomstig de regels van de formele legistiek dient het opschrift kort, maar precies, de inhoud van de regeling weer te geven.

Te dezen blijkt uit het opschrift onvoldoende welke de inhoud van de ontworpen regeling is.

In elk geval mag de verwijzing naar de twee wetten van 26 juli 1996 uit het opschrift weggelaten worden.

Aanhef.

1. Het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen heeft op 9 en 16 oktober 1996 advies gegeven.

In de verwijzing naar dat advies, in het vijfde lid van de aanhef, passe men de datum in die zin aan.

.../...

2. Overeenkomstig artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moet in de aanhef verwezen worden naar het advies van de inspecteur van financiën, met opgave van de datum waarop het advies gegeven werd.

3. Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moet de in de adviesaanvraag opgegeven motivering met betrekking tot het spoedeisend karakter ervan overgenomen worden in de aanhef van de verordening.

Ter inachtneming van dat voorschrift dienen in de aanhef van het ontworpen besluit, vóór de verwijzing naar het advies van de Raad van State, de volgende leden te worden ingevoegd :

"Gelet op artikel 84, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996;

Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door ... (verder zoals in de adviesaanvraag)".

Artikel 1.

Het ontworpen artikel 3, § 1, vierde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 voorziet in een

.../...

onweerlegbaar vermoeden ten aanzien van de mandatarissen van bepaalde vennootschappen of verenigingen.

De term "mandataris" is zo ruim dat hij ook op lasthebbers m.b.t. één welbepaalde rechtshandeling van toepassing zou zijn. Het valt te betwijfelen of zulke interpretatie strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Het zou beter zijn een meer precieze terminologie te hanteren.

Het invoeren van een onweerlegbaar vermoeden doet de vraag rijzen of dat middel wel evenredig is met het nagestreefde doel. Het zou wenselijk zijn dat de regering in het verslag aan de Koning de verantwoording voor de ontworpen regeling zou geven.

Artikel 6.

Het ontworpen artikel 14, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 voorziet in een machtiging aan de Koning om o.m. bepaalde percentages en het bedrag van de beroepsinkomsten aan te passen.

Die opdracht is in te ruime bewoordingen geformuleerd. Het ontwerp geeft immers niet aan binnen welke perken, onder welke voorwaarden en volgens welke normen de

.../...

Koning de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 38 kan wijzigen (1).

Een zodanige bevoegdheidstoekenning kan niet worden ingepast in de machten die de Koning ontleent aan de bijzondere-machtenwetten van 26 juli 1996 : zij zou met name tot gevolg hebben dat voor de hier aan de orde zijnde aangelegenheden de bijzondere machten van die wetten door de Koning zelf onbeperkt worden verlengd buiten de in die wetten gestelde tijdslimieten.

Om bestaanbaar te zijn met de bijzondere-machtenwetten moeten in de delegatiebepaling nadere grenzen worden aangegeven waarbinnen de Koning de bedoelde "aanpassingen" kan doen.

Artikel 9.

Het ontworpen artikel 23bis, tweede lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 bepaalt dat de door bepaalde ambtenaren opgestelde stukken "bewijskracht" (lees : "bewijswaarde") hebben tot het tegendeel is bewezen. Het tegenbewijs kan echter niet geleverd worden door vermoedens en getuigenissen.

(1) Dit is daarentegen wel het geval i.v.m. de machtiging om de bedragen van de forfaitaire bijdrage aan te passen, gelet op het maximum bepaald in het ontworpen artikel 14, § 2, tweede lid.

Die bepaling houdt een belangrijke beperking in van het recht van verdediging. Het staat aan de regering om in het verslag aan de Koning de redenen op te geven die een dergelijke beperking kunnen verantwoorden.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2º, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, les motifs suivants sont invoqués :

- "- la nécessité de donner au plus tôt des instructions aux Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants concernant les modifications prévues afin qu'elles puissent adapter leur système informatique et leurs méthodes de calcul des cotisations à ces modifications et assurer à leurs affiliés une information complète quant à l'implication de celles-ci sur leur statut;
- la connexité entre ce projet d'arrêté royal et les projets d'arrêtés royaux visant respectivement à introduire une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en exécution du chapitre Ier du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et à instaurer en faveur des travailleurs indépendants un régime de prestations en cas de faillite" (1).

*

* *

(1) Il s'agit des projets d'arrêtés royaux sur lesquels le Conseil d'Etat donne, ce jour, respectivement les avis L. 25.669/8 et L. 25.671/8.

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat doit se limiter aux observations ci-après.

*
* *

Intitulé.

1. Il a toujours été d'usage de numéroté les arrêtés de pouvoirs spéciaux. Cet usage devrait également être appliqué aux arrêtés pris en exécution, notamment, du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

En effet, par la numérotation continue des arrêtés concernés, la simple mention de leur numéro et de leur date permet de les identifier avec une grande sûreté. Si le gouvernement s'abstenait de procéder de la sorte, la reproduction complète de l'intitulé des arrêtés serait indispensable pour différencier ceux-ci, lorsqu'ils seront signés à une date identique par le Roi. Ce système, peu pratique, créerait inutilement un risque d'erreur.

Au demeurant, l'information implicite que fournit la numérotation de l'arrêté - à savoir qu'il s'agit d'un texte apte à modifier immédiatement la loi et promis à une confirmation législative prochaine - est d'une grande

.../...

utilité pour les justiciables, avertis ainsi des limites dans lesquelles la légalité du dispositif peut être contestée devant les juridictions.

2. Conformément aux règles de la légistique formelle, l'intitulé doit rendre, de manière succincte mais précise, la teneur de la réglementation.

En l'espèce, l'intitulé exprime insuffisamment la portée de la réglementation en projet.

En tout état de cause, la référence aux deux lois du 26 juillet 1996 peut être omise de l'intitulé.

Préambule.

1. Le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants a donné son avis les 9 et 16 octobre 1996.

Dans la référence à cet avis, figurant au cinquième alinéa du préambule, il conviendrait d'adapter la date dans ce sens.

2. Conformément à l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, il faut, dans le préambule, faire référence à l'avis de l'inspecteur des finances, avec indication de la date à laquelle l'avis a été donné.

.../...

3. Selon l'article 84, alinéa 1er, 2º, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la motivation figurant dans la demande d'avis pour justifier son caractère urgent doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Pour respecter cette prescription, il y aurait lieu d'insérer les alinéas suivants dans le préambule de l'arrêté en projet, avant la référence à l'avis du Conseil d'Etat :

"Vu l'article 84, alinéa 1er, 2º, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, remplacé par la loi du 4 août 1996;

Vu l'urgence motivée par ... (la suite comme dans la demande d'avis)".

Article 1er.

L'article 3, § 1er, alinéa 4, en projet de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 prévoit une présomption irréfragable à l'égard des mandataires de certaines sociétés ou associations.

Le terme "mandataire" est tellement large qu'il pourrait également s'appliquer aux mandataires intervenant dans un acte juridique bien déterminé. Il paraît douteux que pareille interprétation soit conforme à l'intention des auteurs du projet. Mieux vaudrait employer une terminologie plus précise.

.../...

L'établissement d'une présomption irréfragable conduit à se demander si ce moyen est bien proportionnel au but poursuivi. Il serait indiqué que le gouvernement donne, dans le rapport au Roi, la justification de la règle en projet.

Article 6.

L'article 14, § 2, alinéa 1er, en projet de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 confère au Roi le pouvoir d'adapter notamment certains pourcentages et le montant du revenu professionnel.

Cette délégation est formulée en des termes trop larges. En effet, le projet n'indique pas dans quelles limites, dans quelles conditions et selon quelles normes le Roi est autorisé à modifier les dispositions de l'arrêté royal n° 38 (1).

Pareille habilitation ne s'inscrit pas dans le cadre des pouvoirs que le Roi emprunte aux lois de pouvoirs spéciaux du 26 juillet 1996 : elle aurait notamment pour conséquence que, dans les matières dont il est question, les pouvoirs spéciaux attribués par ces lois seraient indéfiniment prorogés par le Roi même au-delà des dates limites fixées par ces lois.

(1) Tel est par contre effectivement le cas en ce qui concerne l'habilitation qui l'autorise à adapter les montants de la cotisation forfaitaire, compte tenu du maximum prévu à l'article 14, § 2, alinéa 2, en projet.

Afin de pouvoir se concilier avec les lois de pouvoirs spéciaux, la disposition de délégation doit indiquer les limites plus précises dans lesquelles le Roi peut procéder aux "adaptations" concernées.

Article 9.

L'article 23bis, alinéa 2, en projet de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 dispose que les pièces rédigées par certains fonctionnaires ont force probante jusqu'à preuve du contraire. La preuve contraire ne peut toutefois être apportée par des présomptions et des témoignages.

Cette disposition comporte une limitation importante du droit de la défense. Il appartient au gouvernement d'indiquer, dans le rapport au Roi, les motifs qui peuvent justifier une pareille limitation.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.