

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 14 juli 1997 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen met het oog op de uitbouw van het globaal beheer van de sociale zekerheid, met toepassing van de artikelen 9 en 52 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en 3, § 1, 4° 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 17 juli 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 14 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures en vue du développement de la gestion globale de la sécurité sociale, en application des articles 9 et 52 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et 3, § 1er, 4° 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 17 juillet 1997 l'avis suivant :

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

Te dezen wordt het spoedeisend karakter in hoofdzaak gesteund

"sur le fait que la coordination de certaines dispositions légales et réglementaires relatives à la gestion globale de la sécurité sociale et reprises dans le projet d'arrêté royal ... ne peut être réalisée qu'en référence à l'article 3, § 1er, 4º 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 et qu'il convient dès lors que le projet d'arrêté royal en question soit définitivement approuvé par le Conseil des Ministres du 25 juillet prochain pour être publié avant le 31 août 1997".

*

*

*

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.

*

*

*

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Luidens het verslag aan de Koning heeft het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit tot doel een aantal leemtes op te vullen en een aantal verduidelijkingen aan te brengen in de regeling van het "Globaal Financieel Beheer" van de sociale zekerheid.

Daartoe worden wijzigingen aangebracht in een reeks van wetten en koninklijke besluiten i.v.m. de sociale zekerheid. De kern van de regeling is terug te vinden in de ontworpen artikelen 21 en 22 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers (artikelen 5 en 6 van het ontwerp). Artikel 21 somt de regelingen op die deel uitmaken van de sociale zekerheid der werknemers (§ 1), en bepaalt welke van die regelingen (of takken ervan) onder toepassing van het Globaal Financieel Beheer vallen (§ 2). Artikel 22 bepaalt in het algemeen waaruit de geldmiddelen van de sociale zekerheid voortkomen (§ 1), en preciseert tevens waaruit de geldmiddelen van het Globaal Financieel Beheer voortkomen (§ 2).

Het ontwerp bevat voorts verscheidene bepalingen i.v.m. de bestemming van de inkomsten van de onderscheiden regelingen (of takken) van de sociale zekerheid voor de financiering van de regelingen van het Globaal Financieel Beheer. Ook de bestaande eigen reserves van sommige regelingen of takken worden ter beschikking gesteld van het Globaal Financieel Beheer (ontworpen artikel 39bis, § 2, van de genoemde wet van 29 juni 1981; artikel 14 van het

.../...

ontwerp). Het Globaal Financieel Beheer, met inbegrip van de verdeling van de geglobaliseerde inkomsten, blijft toevertrouwd aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid. In de uitoefening van de genoemde taak zal de Rijksdienst als "R.S.Z.-Globaal Financieel Beheer" omschreven worden (ontworpen artikel 5 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders; artikel 3 van het ontwerp).

Het ontwerp voorziet ten slotte in de afschaffing van het Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid (vervanging van artikel 39bis van de genoemde wet van 29 juni 1981 bij artikel 14 van het ontworpen koninklijk besluit).

De ontworpen regeling is bedoeld om uitwerking te hebben met ingang van 1 juli 1997 (artikel 25 van het ontwerp).

SPOEDEISEND KARAKTER VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Om het spoedeisend karakter te verantwoorden, op grond waarvan een advies binnen drie dagen gevraagd wordt, verwijst de adviesaanvraag naar het feit dat de bijzondere machten die aan de Koning zijn verleend bij de wet van 26 juli 1996 tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie (hierna : EEMU-wet), op 31 augustus 1997 verstrijken (zie artikel 6, § 1, van de genoemde wet).

.../...

Die motivering is echter slechts pertinent ten aanzien van de bepalingen van het ontwerp welke gesteund zijn op de EEMU-wet (1). Zij is daarentegen niet pertinent in zoverre de adviesaanvraag betrekking heeft op de overige bepalingen van het ontwerp. In zoverre moet dan ook voorbehoud gemaakt worden ten aanzien van de deugdelijkheid van het ingeroepen motief.

Onder dat voorbehoud zal de Raad van State het voor advies voorgelegde ontwerp niettemin in zijn geheel onderzoeken.

2. Doordat een advies binnen drie dagen gevraagd wordt, is het de Raad van State niet mogelijk om het ontwerp in al zijn aspecten te beoordelen.

Het ontwerp wijzigt de wetgeving en de reglementering inzake de sociale zekerheid voor werknemers op tal van punten. Om zich een oordeel te kunnen vormen over o.m. de coherentie van de ontworpen regeling, zou de Raad van State een grondig onderzoek moeten wijden aan de ontworpen bepalingen, gelezen in hun onderlinge samenhang en in samenhang met andere, niet door het ontworpen besluit gewijzigde bepalingen. Voor een dergelijk onderzoek is een termijn van drie dagen te kort. Het voorliggende advies is dan ook noodgedwongen beperkt tot een fragmentarisch onderzoek van de onderscheiden bepalingen van het ontwerp.

(1) Volgens de gemachtigde ambtenaar is dit het geval voor de artikelen 1, 2 en 15 van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

Zoals bepaald in artikel 9, eerste lid, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (hierna : wet sociale zekerheid), welke bepaling eveneens wordt ingeroepen als rechtsgrond voor het ontwerp, is over het ontwerp advies gegeven door het Beheerscomité van de sociale zekerheid.

De genoemde wetsbepaling sluit niet uit dat ook nog het advies gevraagd moet worden van andere instanties, op grond van bijzondere bepalingen in wetten of reglementen. Artikel 50 van de wet sociale zekerheid gaat trouwens van die interpretatie uit, waar het bepaalt dat de termijn voor het uitbrengen van zulke adviezen ingekort kan worden. Bovendien heeft de Minister van Sociale Zaken tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet sociale zekerheid uitdrukkelijk verklaard dat een aantal adviesprocedures nageleefd zouden moeten worden (1).

Te dezen volgt uit artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut van de sociale zekerheid en sociale voorzorg dat het ontwerp in beginsel voorgelegd moet worden aan de beheersorganen van de instellingen die belast zijn met de in het ontwerp bedoelde wetten en besluiten. Dit is niet gebeurd. Het ontwerp dient alsnog voor advies aan de

(1) Verslag namens de commissie van de Kamer, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 607-9, p. 145.

bedoelde organen te worden voorgelegd, tenzij de regering meent ook hier een beroep te kunnen doen op het spoedeisend karakter; in dit laatste geval dient in de aanhef uitdrukkelijk verwezen te worden naar artikel 15 van de wet van 25 april 1963 en naar de hoogdringendheid.

RECHTSGROND

Blijkens de aanhef van het ontwerp moet de rechtsgrond gevonden worden in de artikelen 9 en 52 van de wet sociale zekerheid en in artikel 3, § 1, 4º, van de EEMU-wet.

In verband met artikel 52 van de wet sociale zekerheid moet opgemerkt worden dat die bepaling de Koning machtigt om te voorzien in de coördinatie van "de wetten die Hij met toepassing van deze wet wijzigt, ... alsook (van) de bepalingen waardoor ze uitdrukkelijk of impliciet gewijzigd zouden zijn op het ogenblik van deze coördinatie". Volgens de gemachtigde ambtenaar zou artikel 52 de rechtsgrond bieden voor de artikelen 4 en 16 tot 23 van het ontwerp. Die laatste artikelen vervangen een verwijzing naar het Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid door een verwijzing naar de R.S.Z.-Globaal Financieel Beheer.

Het loutere aanpassen van wetsbepalingen aan wijzigingen die het gevolg zijn van andere bepalingen van een wet, kan echter niet beschouwd worden als een coördina-

.../...

tie, in de zin van het voornoemde artikel 52 (1). Artikel 52 kan dus niet geacht worden rechtsgrond te bieden voor de genoemde bepalingen van het ontwerp.

Daarentegen kan wel aangenomen worden dat de bepalingen van het ontwerp rechtsgrond vinden, hetzij in artikel 9 van de wet sociale zekerheid, hetzij in artikel 3, § 1, 4^o, van de EEMU-wet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp voorziet in wijzigingen, niet enkel van een aantal wetten, besluitwetten of wetstekrchtige besluiten, maar ook van een aantal gewone koninklijke besluiten genomen ter uitvoering van bepaalde wetten (zie de artikelen 20 tot 23 van het ontwerp).

Het verdient geen aanbeveling in gewone uitvoeringsbesluiten wijzigingen aan te brengen bij bijzonderemachtenbesluit. Die werkwijze heeft immers tot gevolg dat, als de wetgever het bijzonderemachtenbesluit in zijn geheel zou bekrachtigen, de gewijzigde bepalingen van die uitvoeringsbesluiten nog enkel bij wet of wetstekrchtig besluit gewijzigd of opgeheven kunnen worden.

(1) Een coördinatie is een technisch-juridisch middel om verscheidene teksten, met wijzigingen, tot een methodisch geheel te ordenen, met onderling aangepaste terminologie en in doorlopende nummering (H. Coremans en M. Van Damme, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, 1994, 3de uitg., p. 59, nr. 100).

2. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt zou het ontwerp grondig nagekeken moeten worden. Zonder volledigheid na te streven, kan op de volgende onvolkomenheden gewezen worden.

2.1. In het opschrift van het ontwerp is sprake van het "globaal beheer van de sociale zekerheid". In de tekst zelf is daarentegen steeds sprake van het "Globaal Financieel Beheer (van de sociale zekerheid)".

2.2. In de wijzigende bepalingen van het ontwerp blijken alle (nog relevante) wijzigingen van de te wijzigen tekst niet steeds vermeld te worden.

2.3. In het ontworpen artikel 24 van de wet van 29 juni 1981 (artikel 8 van het ontwerp) wordt verwezen naar de "R.S.Z."; die afkorting komt echter niet voor in de bedoelde wet.

2.4. De artikelen 10 tot 12 van het ontwerp strekken tot de wijziging van hetzelfde artikel. Niettemin zijn die wijzigingen niet in één artikel samengebracht.

2.5. In artikel 16 van het ontwerp wordt het opschrift van de wet van 30 december 1988 niet vermeld.

2.6. In de meeste bepalingen waarbij de woorden "Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid" worden vervangen door "RSZ-Globaal Financieel Beheer", wordt gepreciseerd dat het gaat om de RSZ-Globaal Financieel Beheer, bedoeld in artikel 5, eerste lid, 2°, van de wet van 27 juni 1969 (zie de artikelen 12, 17, 18, 19, 22 en 24 van

.../...

het ontwerp). Die precisering komt daarentegen niet voor in de artikelen 4, 15, 1^o, 20 en 21 van het ontwerp.

2.7. Volgens artikel 19 van het ontwerp wordt artikel 89, § 3, eerste en derde lid, van de wet van 21 december 1994 gewijzigd.

Sinds de vervanging van artikel 89 bij de wet van 26 juli 1996 bestaat paragraaf 3 daarvan nog slechts uit één lid. De te vervangen woorden komen in dat lid niet voor.

Die woorden komen wel voor in artikel 89, § 2, tweede streepje. Wellicht is het de bedoeling dat die bepaling gewijzigd wordt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

Overeenkomstig hetgeen opgemerkt werd i.v.m. de rechtsgrond van het ontwerp, dient in het opschrift de verwijzing naar artikel 52 van de wet sociale zekerheid te worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor het eerste lid van de aanhef.

.../...

Aanhef

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State dient de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag in de aanhef te worden overgenomen. Men vervange derhalve het voorlaatste lid door de volgende leden :

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

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 17 juli 1997, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

In het ontworpen artikel 2, § 7, eerste lid, in fine, van de besluitwet van 10 januari 1945 (artikel 1, 3°, van het ontwerp) worden telkens twee percentages bepaald die, "naargelang het geval", toegepast moeten worden. Het is echter niet duidelijk welke twee gevallen beoogd worden. De tekst zou op dit punt verduidelijkt moeten worden (1).

(1) Het is niet uitgesloten dat het gaat om de gevallen bedoeld in artikel 2, § 2, 2°, en § 3, 2°, van de besluitwet van 10 januari 1945. Zeker is dat echter geenszins.

Artikel 3

In het verslag aan de Koning wordt verwezen naar "de beschikbare tegoeden waarvan sprake is onder de punten d) en e)". In de tekst zelf worden "beschikbare tegoeden" echter enkel vermeld in het ontworpen artikel 5, 2°, derde lid, d, van de wet van 27 juni 1969.

Gewezen op deze discrepantie, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat het verslag aan de Koning door een vergissing is aangetast. Het verslag dient op dit punt dan ook gecorrigeerd te worden.

Artikel 6

Volgens het verslag aan de Koning is het de bedoeling "dat de leningsbevoegdheid van de regelingen en takken, bedoeld in (het ontworpen) artikel 21, § 2, (van de wet van 29 juni 1981), wordt opgeheven, en enkel wordt toegekend aan het Globaal Financieel Beheer".

Uit de tekst blijkt voldoende duidelijk dat de R.S.Z.-Globaal Financieel Beheer leningen kan sluiten, waarvan de opbrengst gaat naar het Globaal Financieel Beheer (ontworpen artikel 22, § 2, a, voorlaatste streepje). Er wordt echter niet bepaald dat de socialezekerheidsinstellingen, in het kader van de regelingen en takken van de sociale zekerheid bedoeld in het ontworpen artikel 21, § 2, géén leningen meer kunnen sluiten. Het komt de Raad van

.../...

State voor dat de bedoeling van de stellers van het ontwerp aldus niet tot uiting komt.

Artikel 13

Dit artikel strekt tot de vervanging van artikel 39, § 6, van de wet van 29 juni 1981. Het bestaande tweede lid van die bepaling wordt daarbij helemaal weggelaten.

Dat tweede lid vormt thans de rechtsgrond voor de overdracht van de erin bedoelde bedragen aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid. De Raad van State vraagt zich af of er, na de weglating van dat lid, nog wel een bepaling is die de bedoelde overdracht oplegt. De ontworpen bepalingen van de besluitwetten van 10 januari 1945 en 7 februari 1945 i.v.m. het storten van bepaalde opbrengsten aan de R.S.Z.-Globaal Financieel Beheer, respectievelijk door het Nationale Pensioenfonds voor mijnwerkers en de Hulp- en Voorzorgskas voor zeevarenden (artikel 2, § 7, tweede lid, van de besluitwet van 10 januari 1945, artikel 1 van het ontwerp; artikel 3, § 6, tweede lid, van de besluitwet van 7 februari 1945, artikel 2 van het ontwerp), lijken immers niet te voorzien in de overdracht van de opbrengst van de inhouding bedoeld in artikel 39 van de wet van 29 juni 1981.

De overdracht van de bedoelde opbrengst blijft in elk geval vereist, opdat die opbrengst aangewend zou kunnen worden voor de financiering van de regelingen van het Globaal Financieel Beheer (ontworpen artikel 39, § 6; zie

.../...

ook ontworpen artikel 22, § 2, a, vijfde streepje van de wet van 29 juni 1981, artikel 6 van het ontwerp). De stellers van het ontwerp moeten zich dan ook afvragen of het niet nodig is het tweede lid van artikel 39, § 6, te handhaven, en of het m.a.w. niet geraden is alleen het eerste lid van die bepaling te vervangen.

Artikel 14

Het ontworpen artikel 39bis, § 2, tweede lid, van de wet van 29 juni 1981 stelt als beginsel dat de betrokken regelingen en takken van de sociale zekerheid hun eventuele eigen reserves voor onbepaalde duur en renteloos ter beschikking stellen "van het Globaal Financieel Beheer" (1).

Het ontworpen artikel 39bis, § 2, derde lid, bepaalt verder dat de Koning de nadere regelen kan vaststellen voor het ter beschikking stellen van de reserves. Het ontworpen artikel 39bis, § 2, vierde lid, ten slotte bepaalt dat de Koning aan de R.S.Z.-Globaal Financieel Beheer kan opleggen om het geheel of een gedeelte van de reserves opnieuw ter beschikking te stellen van de betrokken regelingen en takken.

De delegatie die aldus aan de Koning verleend wordt, heeft tot gevolg dat de Koning de door het ontworpen besluit opgezette regeling zou kunnen beperken of ongedaan

(1) Op dit punt stemmen de Nederlandse tekst ("Globaal Financieel Beheer") en de Franse tekst ("ONSS-Gestion financière globale") niet overeen.

zou kunnen maken, zonder dat daarvoor een bekrachtiging van de wetgever vereist zou zijn. Een dergelijke delegatie gaat de perken te buiten van de bijzondere machten waarover de Koning op grond van artikel 9 van de wet sociale zekerheid beschikt. Opdat de delegatie geoorloofd zou zijn, zouden in het ontworpen besluit minstens de criteria bepaald moeten worden waardoor de Koning zich, bij het nemen van een uitvoeringsbesluit, zou moeten laten leiden.

Artikel 15

Het ontworpen artikel 1, § 5, van de wet van 1 augustus 1985 verwijst naar de opbrengst van de globale bijdrage bedoeld in (het ontworpen) artikel 23, vierde lid, van de wet van 29 juni 1981.

Het is niet duidelijk welke de draagwijdte is van die bepaling. Dat de opbrengst van de bedoelde bijdrage bestemd is voor het Globaal Financieel Beheer, blijkt immers reeds uit het ontworpen artikel 23, vierde lid, zelf (artikel 7 van het ontwerp).

Bovendien lijkt de tekst van de ontworpen bepaling niet overeen te stemmen met het verslag aan de Koning. Volgens dat verslag zou uit artikel 15 van het ontwerp immers moeten blijken dat de opbrengst van de globale bijdrage van de Rijksdienst voor de sociale zekerheid van de plaatselijke en provinciale overheidsdiensten, ten goede komt aan het Globaal Financieel Beheer.

.../...

De tekst zou verduidelijkt en eventueel verbeterd moeten worden.

Artikel 19

De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt gevestigd op het feit dat niet enkel in artikel 89 van de wet van 21 december 1994, maar ook in artikel 90 van die wet sprake is van het Fonds voor het financieel evenwicht van de sociale zekerheid.

Ook dat artikel 90 lijkt dus aangepast te moeten worden.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, 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, l'urgence est fondée essentiellement

"sur le fait que la coordination de certaines dispositions légales et réglementaires relatives à la gestion globale de la sécurité sociale et reprises dans le projet d'arrêté royal ... ne peut être réalisée qu'en référence à l'article 3, § 1er, 4° 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 et qu'il convient dès lors que le projet d'arrêté royal en question soit définitivement approuvé par le Conseil des Ministres du 25 juillet prochain pour être publié avant le 31 août 1997".

*

* *

Vu le bref délai qui lui est imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat a dû se borner à faire les observations suivantes.

*

* *

PORTEE DU PROJET

.../...

Selon le rapport au Roi, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour but de supprimer un certain nombre de lacunes et de créer la clarté dans le régime de la "Gestion financière globale" de la sécurité sociale.

A cet effet, des modifications sont apportées dans une série de lois et arrêtés royaux relatifs à la sécurité sociale. L'essentiel des règles se retrouve dans les articles 21 et 22, en projet, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (articles 5 et 6 du projet). L'article 21 énumère les régimes qui constituent la sécurité sociale des travailleurs (§ 1er) et détermine lesquels de ces régimes (ou de leurs branches) tombent sous l'application de la Gestion financière globale (§ 2). L'article 22 dispose d'une manière générale d'où proviennent les moyens financiers de la sécurité sociale (§ 1er) et précise également d'où proviennent les moyens financiers de la Gestion financière globale (§ 2).

Le projet comporte, en outre, plusieurs dispositions relatives à l'affectation des produits des différents régimes (ou branches) de la sécurité sociale au financement des régimes de la Gestion financière globale. De même, les réserves propres existantes de certains régimes ou branches sont mises à la disposition de la Gestion financière globale (article 39bis, § 2, en projet, de la loi précitée du 29 juin 1981; article 14 du projet). La Gestion financière globale, y compris la répartition des recettes globalisées, reste confiée à l'Office national de sécurité sociale. Dans l'exercice de cette tâche, l'Office sera

.../...

désigné comme "l'ONSS-Gestion financière globale" (article 5, en projet, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs; article 3 du projet).

Enfin, le projet prévoit la suppression du Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale (remplacement de l'article 39bis de la loi précitée du 29 juin 1981 par l'article 14 de l'arrêté royal en projet).

Les règles en projet doivent produire leur effet à partir du 1er juillet 1997 (article 25 du projet).

CARACTERE URGENT DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Pour justifier l'urgence, sur la base de laquelle un avis est demandé dans les trois jours, la demande d'avis se réfère au fait que les pouvoirs spéciaux accordés au Roi par 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 (ci-après : loi UEME) expirent le 31 août 1997 (voir l'article 6, § 1er, de la loi visée).

.../...

Cette motivation n'est toutefois pertinente qu'à l'égard des dispositions du projet qui se fondent sur la loi UEME (1). Par contre, elle n'est pas pertinente dans la mesure où la demande d'avis porte sur les autres dispositions du projet. Dans cette mesure, il y a donc lieu de faire une réserve quant à la validité du motif invoqué.

Sous cette réserve, le Conseil d'Etat examinera néanmoins dans son ensemble le projet soumis pour avis.

2. L'avis étant demandé dans les trois jours, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'apprécier le projet dans tous ses aspects.

Le projet modifie en de nombreux points la législation et la réglementation relatives à la sécurité sociale des travailleurs salariés. Afin de pouvoir se faire une opinion quant à la cohérence des règles en projet, le Conseil d'Etat devrait consacrer un examen approfondi aux dispositions en projet, en ayant égard à leur connexité mutuelle et à leur connexité avec d'autres dispositions, non modifiées par l'arrêté en projet. Un délai de trois jours est insuffisant pour un examen de l'espèce. Le présent avis se limite donc nécessairement à un examen fragmentaire des différentes dispositions du projet.

(1) Selon le fonctionnaire délégué, tel est le cas des articles 1er, 2 et 15 du projet.

FORMALITES

Ainsi que le prévoit l'article 9, alinéa 1er, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (ci-après : loi de sécurité sociale), disposition qui est également invoquée comme fondement légal du projet, un avis a été émis sur le projet par le Comité de gestion de la sécurité sociale.

La disposition législative susvisée n'exclut pas que l'avis d'autres organes également devait être demandé sur la base de dispositions législatives et réglementaires particulières. L'article 50 de la loi de sécurité sociale part d'ailleurs de cette hypothèse, en prévoyant que le délai pour émettre de tels avis peut être abrégé. En outre, à l'occasion des travaux préparatoires de la loi de sécurité sociale, le Ministre des Affaires sociales a expressément déclaré qu'il y aurait lieu de respecter un nombre de procédures consultatives (1).

En l'espèce, il résulte de 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 que le projet doit en principe être soumis aux organes de gestion des organismes chargés des lois et arrêtés visés dans le projet, ce qui n'a pas été fait. Il conviendrait de soumettre encore le projet à l'avis des organes visés, à

(1) Rapport émis au nom de la commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607-9, p. 145.

moins que le gouvernement n'estime pouvoir, ici aussi, invoquer l'urgence; dans ce dernier cas, il y aurait lieu, dans le préambule, de viser expressément l'article 15 de la loi du 25 avril 1963, ainsi que l'urgence.

FONDEMENT LEGAL

Selon le préambule du projet, il convient de rechercher le fondement légal aux articles 9 et 52 de la loi de sécurité sociale et à l'article 3, § 1er, 4^o, de la loi UEME.

Quant à l'article 52 de la loi de sécurité sociale, il faut observer que cette disposition autorise le Roi à coordonner "les lois qu'Il modifie en application de la présente loi, ainsi que les dispositions qui les auraient expressément ou implicitement modifiées au moment où ces coordinations seront établies". Selon le fonctionnaire délégué, l'article 52 procurerait le fondement légal des articles 4 et 16 à 23 du projet. Ces derniers articles remplacent une mention du Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale par la mention de l'ONSS-Gestion financière globale.

Toutefois, la simple adaptation de dispositions légales à des modifications résultant d'autres dispositions d'une loi ne peut être considérée comme une coordination au

.../...

sens de l'article 52, précité (1). L'article 52 ne peut pas, dès lors, être réputé procurer un fondement légal aux dispositions susvisées du projet.

Par contre, il peut être admis que les dispositions du projet trouvent un fondement légal, soit à l'article 9 de la loi de sécurité sociale, soit à l'article 3, § 1er, 4^o, de la loi UEME.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Le projet prévoit des modifications, non seulement d'un nombre de lois, arrêtés-lois ou arrêtés ayant force de loi, mais aussi d'un nombre d'arrêtés royaux ordinaires, pris en exécution de lois déterminées (voir les articles 20 à 23 du projet).

Il n'est pas recommandé d'apporter une modification à un arrêté d'exécution ordinaire par la voie d'un arrêté de pouvoirs spéciaux. Il résulte, en effet, de ce procédé que, si le législateur devait confirmer l'arrêté de pouvoirs spéciaux dans son ensemble, les dispositions modifiées de cet arrêté d'exécution ne pourraient plus être modifiées ou abrogées que par la loi ou par un arrêté ayant force de loi.

(1) Une coordination est un moyen de technique juridique, permettant d'ordonner plusieurs textes, avec leurs modifications, en un ensemble méthodique, avec une terminologie harmonisée et une numérotation continue (H. Coremans et M. Van Damme, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Bruges, 1994, 3e éd., p. 59, n^o 100).

2. Le projet devrait être soumis à une révision fondamentale du point de vue de la technique législative. Sans vouloir être complet, l'on peut signaler les imperfections suivantes.

2.1. Si l'intitulé du projet mentionne "la gestion globale de la sécurité sociale", le texte lui-même, par contre, fait toujours état de la "Gestion financière globale (de la sécurité sociale)".

2.2. Il s'avère que, dans les dispositions modificatives du projet, toutes les modifications (encore pertinentes) du texte à modifier ne sont pas toujours mentionnées.

2.3. L'article 24, en projet, de la loi du 29 juin 1981 (article 8 du projet) fait mention de l'"ONSS"; toutefois, ce sigle ne figure pas dans la loi visée.

2.4. Les articles 10 à 12 du projet tendent à modifier le même article. Ces modifications n'ont néanmoins pas été groupées en un seul article.

2.5. L'article 16 du projet ne mentionne pas l'intitulé de la loi du 30 décembre 1988.

2.6. La plupart des dispositions qui remplacent les mots "Fonds pour l'équilibre financier de la sécurité sociale" par les mots "ONSS-Gestion financière globale", précisent qu'il s'agit de l'ONSS-Gestion financière globale, visée à l'article 5, alinéa 1er, 2°, de la loi du 27 juin 1989 (voir les articles 12, 17, 18, 19, 22 et 24 du projet). Par

.../...

contre, cette précision fait défaut dans les articles 4, 15, 10, 20 et 21 du projet.

2.7. Selon l'article 19 du projet, l'article 89, § 3, alinéas 1er et 3, de la loi du 21 décembre 1994 est modifié.

Depuis le remplacement de l'article 89 par la loi du 26 juillet 1996, le paragraphe 3 de cet article ne comporte plus qu'un alinéa. Les mots à remplacer ne figurent plus dans cet alinéa.

Par contre, ces mots figurent à l'article 89, § 2, deuxième tiret. L'intention est sans doute de modifier cette disposition.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Intitulé

Conformément à l'observation faite au sujet du fondement légal du projet, il conviendrait, dans l'intitulé, d'omettre la mention de l'article 52 de la loi de sécurité sociale.

La même observation vaut pour le premier alinéa du préambule.

.../...

Préambule

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation du caractère urgent de la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule. L'on remplacera, dès lors, l'avant-dernier alinéa par les alinéas suivants :

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

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 17 juillet 1997, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 1er

L'article 2, § 7, alinéa 1er, in fine, en projet, de l'arrêté-loi du 10 janvier 1945 (article 1er, 3°, du projet) détermine chaque fois deux pourcentages à appliquer "selon le cas". Toutefois, l'on n'aperçoit pas quels sont les deux cas visés. Il y aurait lieu de préciser le texte sur ce point (1).

(1) Il n'est pas exclu qu'il s'agisse des cas visés à l'article 2, § 2, 2°, et § 3, 2°, de l'arrêté-loi du 10 janvier 1945. Cela n'est toutefois nullement certain.

Article 3

Le rapport au Roi se réfère aux "avoirs disponibles dont question sous les points d) et e)". Toutefois, dans le texte même, des "avoirs disponibles" ne sont mentionnés qu'à l'article 5, 2°, alinéa 3, d, en projet, de la loi du 27 juin 1969.

Cette discordance lui ayant été signalée, le fonctionnaire délégué a déclaré que le rapport au Roi est entaché d'une erreur. Il conviendrait donc de corriger le rapport sur ce point.

Article 6

Selon le rapport au Roi, "le but est de mettre un terme à la compétence d'emprunt des régimes et des branches, visés à l'article 21, § 2 (en projet, de la loi du 29 juin 1981), et de réserver celle-ci uniquement à la Gestion financière globale".

Il ressort à suffisance du texte que l'ONSS-Gestion financière globale peut contracter des emprunts, dont le produit est destiné à la gestion financière globale (article 22, § 2, a, avant-dernier tiret). Toutefois, il n'est pas prévu que, dans le cadre des régimes et branches de la sécurité sociale, visés à l'article 21, § 2, en projet les organismes de sécurité sociale ne pourront plus contracter d'emprunts. Il semble au Conseil d'Etat que l'intention des auteurs du projet n'est pas exprimée de la sorte.

.../...

Article 13

Cet article tend à remplacer l'article 39, § 6, de la loi du 29 juin 1981. L'alinéa 2 actuel de cette disposition est intégralement omis.

Cet alinéa 2 constitue actuellement le fondement légal du transfert des montants qui y sont visés à l'Office national de sécurité sociale. Le Conseil d'Etat se demande si, après l'omission de cet alinéa, il existera encore une disposition prescrivant le transfert visé. En effet, les dispositions en projet des arrêtés-lois du 10 janvier 1945 et du 7 février 1945, relatives au versement de certains produits à l'ONSS-Gestion financière globale, respectivement par le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs et par la Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins naviguant sous pavillon belge (article 2, § 7, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 10 janvier 1945, article 1er du projet; article 3, § 6, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 7 février 1945, article 2 du projet), semblent ne pas prévoir le transfert du produit de la retenue visée à l'article 39 de la loi du 29 juin 1981.

Le transfert du produit visé reste requis en tout état de cause, pour que ce produit puisse être affecté au financement des régimes de la Gestion financière globale (article 39, § 6, en projet; voir également l'article 22, § 2, a, cinquième tiret, en projet, de la loi du 29 juin 1981, article 6 du projet). Les auteurs du projet devraient dès lors s'interroger sur le point de savoir si le maintien de l'alinéa 2 de l'article 39, § 6, ne s'impose

.../...

pas, et si, en d'autres termes, il ne serait pas judicieux de ne remplacer que l'alinéa 1er de cette disposition.

Article 14

L'article 39bis, § 2, alinéa 2, en projet, de la loi du 29 juin 1981 érige en principe que les régimes et les branches concernés de la sécurité sociale mettent, pour une durée indéterminée, à la disposition "de l'ONSS-Gestion financière" (1) globale les réserves propres sans intérêts.

L'article 39bis, § 2, alinéa 3, en projet, dispose en outre que le Roi peut fixer les modalités pour la mise à la disposition des réserves. Enfin, l'article 39bis, § 2, alinéa 4, en projet, dispose que le Roi peut imposer à l'ONSS-Gestion financière globale de remettre la totalité ou une partie des réserves à la disposition des régimes et des branches concernés.

Il résulte de la délégation ainsi accordée au Roi que ce dernier pourrait restreindre ou neutraliser le régime instauré par l'arrêté en projet, sans qu'une confirmation par le législateur soit requise à cet effet. Pareille délégation excède les limites des pouvoirs spéciaux dont le Roi dispose sur la base de l'article 9 de la loi de sécurité sociale. Pour que la délégation soit licite, l'arrêté en projet devrait prévoir à tout le moins les critères sur

(1) Il y a, sur ce point, une discordance entre le texte français ("ONSS-Gestion financière globale") et le texte néerlandais ("Globaal Financieel Beheer").

lesquels le Roi devrait se baser pour prendre un arrêté d'exécution.

Article 15

L'article 1er, § 5, en projet, de la loi du 1er août 1985 mentionne le produit de la cotisation globale, visée à l'article 23, alinéa 4 (en projet), de la loi du 29 juin 1981.

L'on n'aperçoit pas la portée de cette disposition. En effet, il ressort déjà de l'article 23, alinéa 4, en projet, lui-même (article 7 du projet) que le produit de la cotisation visée est destiné à la Gestion financière globale.

En outre, le texte de la disposition en projet semble ne pas concorder avec le rapport au Roi. En effet, selon ce rapport, il devrait apparaître de l'article 15 du projet que le produit de la cotisation globale de l'Office national de sécurité sociale des services publics locaux et provinciaux revient à la Gestion financière globale.

Il conviendrait de préciser et, le cas échéant, de rectifier le texte.

.../...

Article 19

L'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que le Fonds pour l'équilibre de la sécurité sociale est mentionné, non seulement à l'article 89 de la loi du 21 décembre 1994, mais aussi à l'article 90 de cette loi.

Il semble donc y avoir lieu d'adapter également cet article 90.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer A. ALEN,
Monsieur
Mevrouw Y. MERCHIEERS,
Madame

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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. L. VERMEIRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, 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. L. VERMEIRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER.