

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 november 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 "tot uitvoering, voor wat de door de Dienst voor de overzeese sociale zekerheid toegepaste wetgevingen betreft, van de artikelen 7 en 13 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "Handvest" van de sociaal verzekerde", heeft op 25 november 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 21 novembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution, en ce qui concerne les législations appliquées par l'Office de sécurité sociale d'outre-mer, des articles 7 et 13 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la Charte" de l'assuré social", a donné le 25 novembre 1997 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"La loi du 11 avril 1995 visant à constituer "la charte" de l'assuré social est entrée en vigueur le 1er janvier 1997 de sorte que les mesures d'exécution doivent aussi produire leurs effets le 1er janvier 1997. Les différentes institutions de la sécurité sociale devaient rédiger les projets d'arrêtés royaux pour leur secteur afin d'adapter leur réglementation aux dispositions de la charte. Pour assurer l'exécution de cette loi dans les différents secteurs de la sécurité sociale et afin de garantir la protection de l'assuré social visée par le législateur par le biais de la charte, il est indispensable que les différents arrêtés d'exécution soient pris dans les délais les plus brefs".

*
* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

.../...

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt voor welke prestaties uitgekeerd door de Dienst voor de overzeese sociale zekerheid er geen kennisgeving aan de belanghebbenden plaats moet hebben overeenkomstig artikel 7 van de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "Handvest" van de sociaal verzekerde (artikel 2). Tevens wordt bepaald dat aan de betrokkenen "bij het begin van deelname" aan het overzees sociaal zekerheidsstelsel een document moet worden overhandigd waarop alle elementen worden vermeld, bedoeld in artikel 7 van de voornoemde wet van 11 april 1995 (artikel 3).

Ook worden de vermeldingen opgesomd welke moeten voorkomen op de betalingsformulieren die door de zo-even genoemde Dienst worden gebruikt (artikel 4).

Aldus kan het ontwerp worden geacht een voldoende rechtsgrond te putten uit, eensdeels, artikel 7 van de wet van 11 april 1995 en, anderdeels, artikel 13 van dezelfde wet. Artikel 7, tweede lid, van de wet, draagt immers aan de Koning op om te bepalen hoe en wanneer de desbetreffende kennisgeving gebeurt en in welke gevallen die kennisgeving niet plaats hoeft te vinden, terwijl artikel 13, eerste lid, van de wet, de Koning gelast de verplichte vermeldingen te bepalen die op de betalingsformulieren moeten voorkomen.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Het ontwerp is voor taalkundige verbetering vatbaar en bevat met name in de Nederlandse tekst een groot aantal onnauwkeurigheden en foutieve zinsneden of termen. Zo wordt bijvoorbeeld in artikel 2, 1^o en 2^o, van het ontwerp, beter geen gebruik gemaakt van de term "onverminderd", doch spreken van prestaties of bedragen welke "niet worden vermindert". Op het einde van artikel 2, 2^o, moet daarenboven worden geschreven "... wordt de gerechtigde daarvan op de hoogte gebracht. De latere jaarlijkse uitbetalingen terzake zullen dan gebeuren zonder verdere kennisgeving;". In artikel 4 moeten dan weer de woorden "de periode waarover de storting gaat" telkens worden vervangen door de woorden "de periode waarop de betaling betrekking heeft", terwijl in artikel 5 moet worden geschreven "... heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1997".

Deze voorbeelden tonen op een niet-exhaustieve wijze aan dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen de door hen ontworpen tekst vanuit taalkundig opzicht aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

Aanhef

1. De wetten van 16 juni 1960 en 17 juli 1963 waarvan in respectievelijk het eerste en het tweede lid melding wordt gemaakt, strekken de ontworpen regeling niet tot

.../...

rechtsgrond en worden er niet door gewijzigd. De vermelding van de betrokken wetten is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het eerste en het tweede lid worden derhalve beter uit de aanhef weggelaten.

2. In het derde lid dat, gelet op de vorige opmerking, het eerste lid dient te worden, kan de rechtsgrond van de ontworpen regeling nader worden gespecificeerd door het betrokken lid te redigeren als volgt :

"Gelet op de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "Handvest" van de sociaal verzekerde, inzonderheid op de artikelen 7, tweede lid, en 13, eerste lid, gewijzigd bij de wet van 25 juni 1997;".

Artikel 2

1. Blijkens artikel 2, 1°, dient het te gaan om prestaties die "onverminderd en zonder voorbehoud" worden toegekend. In artikel 2, 2°, daarentegen wordt weliswaar vermeld dat het moet gaan om prestaties welke niet worden verminderd, doch wordt niet bepaald dat die prestaties "zonder voorbehoud" worden toegekend. In dat verband heeft de gemachtigde ambtenaar verduidelijkt dat de woorden "en zonder voorbehoud" in artikel 2, 1°, kunnen worden geschrapt, vermits dergelijk voorbehoud inherent is aan een vermindering van de prestaties en hiervan best niet afzonderlijk melding wordt gemaakt in de tekst van het ontwerp.

.../...

2. In de Franse tekst van artikel 2, 2°, moet worden geschreven : "... de la loi du 16 juin 1960 ou de l'article 22quinquies, § 3, de la loi du 17 juillet 1963, ...".

Artikel 3

1. Aan de Raad van State is meegedeeld dat aan dit artikel de bedoeling ten grondslag ligt om, in de gevallen die worden opgesomd in artikel 2 van het ontwerp en waarin geen kennisgeving als bedoeld in artikel 7 van de wet van 11 april 1995 plaats dient te vinden, niettemin de aangeslotene op de hoogte te brengen van de "elementen" welke in die wetsbepaling worden vermeld. Die informatie wordt dan niet verstrekt naar aanleiding van de kennisgeving van een specifieke beslissing, doch wordt meegedeeld op een algemene wijze naar aanleiding van de aansluiting van de betrokkene.

Deze bepaling zal uiteraard niet kunnen impliceren dat de Dienst voor de overzeese sociale zekerheid, als gevolg van de erin vervatte algemene informatieverstrekking, kan worden geacht te zijn vrijgesteld van de kennisgeving welke met toepassing van artikel 7 van de wet van 11 april 1995, en onverminderd de in artikel 2 van het ontwerp bedoelde vrijstellingen, dient te gebeuren naar aanleiding van latere specifieke beslissingen welke ten aanzien van de betrokkenen kunnen worden getroffen.

.../...

2. De duidelijkheid zou ermee zijn gebaat indien in de tekst van artikel 3 zelf de "elementen" worden opgesomd waarover het precies gaat. In dat verband werd door de gemachtigde ambtenaar verduidelijkt dat het de bedoeling is dat de betrokkenen bij hun aansluiting een document zouden ontvangen waarin zij op een algemene wijze worden ingelicht omtrent de beroepsmogelijkheden en de vormen en de termijnen welke terzake moeten worden nageleefd.

3. Voorts lijkt het meer aangewezen om in de Nederlandse tekst, in plaats van te gewagen van "het begin van deelname aan het overzees sociaal zekerheidsstelsel", de zinsnede "de aansluiting bij het overzees sociaal zekerheidsstelsel" te hanteren.

Artikel 4

1. Voor alle duidelijkheid kan worden overwogen om in de inleidende zin specifiek te verwijzen naar de vermeldingen die "overeenkomstig artikel 13, eerste lid, van de wet van 11 april 1995" op de betalingsformulieren moeten voorkomen.

2. Gelet op de draagwijdte van artikel 4 wordt in zowel het eerste, als het tweede lid volgend op de inleidende zin, het woord "uitkeringen" telkens beter vervangen door het woord "betalingen" (Fr. : "paiements"). Voorts moet, in het licht van de door de gemachtigde

.../...

ambtenaar verstrekte uitleg, in het eerste lid na de inleidende zin worden geschreven "de identificatie van de bestemming" in plaats van "de identificatie van de begunstigde". Ook verdient het aanbeveling om duidelijkheidshalve op het einde van het eerste lid volgend op de inleidende zin te schrijven "het immatriculatie nummer van de rechthebbende;" in plaats van "immatriculatie nummer van de betrokkene;".

Artikel 5

De ontworpen regeling werkt terug tot 1 januari 1997, zijnde de datum waarop de wet van 11 april 1995 in werking is getreden. Dergelijke retroactiviteit heeft, gelet op de draagwijdte van de ontworpen regeling, enkel zin in de mate dat sinds die datum in de praktijk reeds toepassing wordt gemaakt van die regeling. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar zou dit evenwel enkel het geval zijn voor de regelen welke zijn vervat in de artikelen 2 en 4 van het ontwerp, doch zou de regeling welke artikel 3 van het ontwerp bevat met betrekking tot het document dat aan de nieuw aangeslotenen moet worden overhandigd, tot op heden nog geen toepassing hebben gekregen. Aan het laatstgenoemde artikel kan bijgevolg geen terugwerkende kracht worden verleend.

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

En l'occurrence, cette motivation s'énonce comme suit :

"La loi du 11 avril 1995 visant à constituer "la charte" de l'assuré social est entrée en vigueur le 1er janvier 1997 de sorte que les mesures d'exécution doivent aussi produire leurs effets le 1er janvier 1997. Les différentes institutions de la sécurité sociale devaient rédiger les projets d'arrêtés royaux pour leur secteur afin d'adapter leur réglementation aux dispositions de la charte. Pour assurer l'exécution de cette loi dans les différents secteurs de la sécurité sociale et afin de garantir la protection de l'assuré social visée par le législateur par le biais de la charte, il est indispensable que les différents arrêtés d'exécution soient pris dans les délais les plus brefs".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations ci-après.

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis détermine les prestations allouées par l'Office de sécurité sociale d'outre-mer, pour lesquelles la notification aux personnes intéressées ne doit pas avoir lieu conformément à l'article 7 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social (article 2). Il prévoit en outre que "lors de l'affiliation" au régime de la sécurité sociale d'outre-mer, il faut remettre aux intéressés un document mentionnant tous les éléments visés à l'article 7 de la loi précitée du 11 avril 1995 (article 3).

Le projet énumère également les mentions qui doivent figurer sur les formules (et non : formulaires) de paiement utilisés par l'Office précité (article 4).

On peut donc considérer que le projet tient un fondement légal suffisant, d'une part, de l'article 7 de la loi du 11 avril 1995 et, d'autre part, de l'article 13 de la même loi. En effet, l'article 7, alinéa 2, de la loi confie au Roi le soin de déterminer les modalités et les délais de la notification concernée, ainsi que les cas dans lesquels cette notification ne doit pas avoir lieu, alors que l'article 13, alinéa 1er, de la loi Lui confie le soin de fixer les mentions obligatoires devant figurer sur les formules de paiement.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

Du point de vue de la langue, le projet pourrait être amélioré et comporte, notamment dans sa version néerlandaise, un nombre important d'imprécisions et de membres de phrase ou de mots incorrects. Ainsi, par exemple, il serait préférable de ne pas employer, à l'article 2, 1^o et 2^o, du projet, le mot "onverminderd", mais d'écrire "prestaties welke niet worden verminderd" et "het bedrag welk niet wordt verminderd". Par ailleurs, il faudrait écrire, à la fin de l'article 2, 2^o, du texte néerlandais "... wordt de gerechtigde daarvan op de hoogte gebracht. De latere jaarlijkse uitbetalingen terzake zullen dan gebeuren zonder verdere kennisgeving;". Au surplus, il faudrait remplacer chaque fois, à l'article 4 du texte néerlandais, les mots "de periode waarover de storting gaat" par les mots "de periode waarop de betaling betrekking heeft", alors qu'à l'article 5 il y aurait lieu d'écrire "... heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1997".

Ces exemples montrent d'une manière non exhaustive que les auteurs du projet devront veiller à soumettre le texte qu'ils ont élaboré à un examen complémentaire du point de vue de la correction du langage.

.../...

Préambule

1. Les lois des 16 juin 1960 et 17 juillet 1963 dont il est fait mention respectivement aux premier et deuxième alinéas, ne procurent pas de fondement légal à la réglementation en projet et ne sont pas modifiées par elle. La mention des lois concernées ne s'impose pas davantage pour une bonne compréhension de la réglementation en projet. Par conséquent, il serait préférable d'omettre les premier et deuxième alinéas du préambule.

2. Le troisième alinéa qui, eu égard à l'observation précédente, doit devenir le premier alinéa, pourrait préciser le fondement légal de la réglementation en projet si l'alinéa concerné était rédigé comme suit :

"Vu la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, notamment les articles 7, alinéa 2, et 13, alinéa 1er, modifié par la loi du 25 juin 1997;"

Article 2

1. Selon l'article 2, 1°, il doit s'agir de prestations attribuées "sans réduction et sans réserves". Si l'article 2, 2°, par contre, indique qu'il doit s'agir de prestations octroyées sans réduction, il ne prévoit cependant pas que ces prestations sont octroyées "sans réserves". A cet égard, le fonctionnaire délégué a précisé qu'à

.../...

l'article 2, 1°, les mots "et sans réserves", peuvent être supprimés, puisque pareille réserve est inhérente à une diminution des prestations et qu'il est préférable de ne pas en faire état séparément dans le texte du projet.

2. A l'article 2, 2°, il faudrait écrire : "... de la loi du 16 juin 1960 ou de l'article 22quinquies, § 3, de la loi du 17 juillet 1963, ...".

Article 3

1. Il a été communiqué au Conseil d'Etat que cet article est inspiré par le souci que, dans les cas énumérés à l'article 2 du projet, dans lesquels la notification visée à l'article 7 de la loi du 11 avril 1995 ne doit pas avoir lieu, l'affilié soit néanmoins informé des "éléments" mentionnés dans cette disposition législative. Dans ce cas, cette information n'est pas fournie à l'occasion de la notification d'une décision spécifique, mais est communiquée d'une manière générale au moment de l'affiliation de l'intéressé.

De toute évidence, cette disposition ne pourra impliquer qu'à la suite de la communication générale d'informations qu'elle comporte, on puisse estimer que l'Office de sécurité sociale d'outre-mer est dispensé de la notification qui, en application de l'article 7 de la loi du 11 avril 1995 et sans préjudice des dispenses prévues à l'article 2 du projet, doit avoir lieu à l'occasion de

.../...

décisions spécifiques qui peuvent être prises ultérieurement à l'égard des intéressés.

2. Il serait préférable, pour des raisons de clarté, que le texte de l'article 3 même énumère les "éléments" dont il s'agit exactement. Selon les éclaircissements fournis à cet égard par le fonctionnaire délégué, l'intention est de procurer aux intéressés, lors de leur affiliation, un document qui les éclaire d'une manière générale sur les possibilités de recours ainsi que sur les formes et délais à respecter dans ce domaine.

3. Par ailleurs, il semble plus indiqué, plutôt que de faire état, dans la version néerlandaise de "het begin van deelname aan het overzees sociaal zekerheidsstelsel", d'employer le membre de phrase "de aansluiting bij het overzees sociaal zekerheidsstelsel".

Article 4

1. Par souci de clarté, il pourrait être envisagé de faire spécialement référence, dans la phrase introductive, aux mentions qui doivent figurer sur les formules de paiement "conformément à l'article 13, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1995".

2. Eu égard à la portée de l'article 4, il serait préférable de remplacer chaque fois, tant à l'alinéa 1er qu'à l'alinéa 2 suivant la phrase introductive, le mot

.../...

"prestations" par le mot "paiements" (en néerlandais : "betalingen"). Compte tenu des explications fournies par le fonctionnaire délégué, il faudrait écrire, en outre, à l'alinéa 1er suivant la phrase introductive, "l'identification du destinataire" au lieu de "l'identification du bénéficiaire". Par souci de clarté, il est également recommandé d'écrire, à la fin de l'alinéa 1er suivant la phrase introductive, "le numéro d'immatriculation du bénéficiaire;" au lieu de "le numéro d'immatriculation de l'intéressé;".

Article 5

La réglementation en projet rétroagit au 1er janvier 1997, c'est-à-dire la date à laquelle la loi du 11 avril 1995 est entrée en vigueur. Eu égard à la portée de la réglementation en projet, pareille rétroactivité ne se justifie que dans la mesure où, depuis cette date, cette réglementation est déjà appliquée dans la pratique. Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, tel ne serait toutefois le cas que pour les règles énoncées aux articles 2 et 4 du projet, alors qu'à ce jour, il n'a pas encore été fait application de la règle inscrite à l'article 3 du projet relativement au document qui doit être remis aux nouveaux affiliés. Par conséquent, il ne peut être conféré d'effet rétroactif à ce dernier article.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. D. MAREEN, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme D. MAREEN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE