

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 19 novembre 1998, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures en vue d'adapter la réglementation relative à la responsabilité solidaire pour les dettes sociales et fiscales en application de l'article 43 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions" et, le 8 décembre 1998, d'une lettre par laquelle le Ministre demande communication de l'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 11 décembre 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 november 1998 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen met het oog op de aanpassing van de hoofdelijke aansprakelijkheidsregeling voor de sociale en fiscale schulden met toepassing van artikel 43 van de wet van 26 juli 1996 houdende de modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels" en, op 8 december 1998, bij brief door de Minister verzocht om mededeling van het advies, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 11 december 1998 het volgende advies gegeven :

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

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait que l'introduction de la nouvelle carte d'identité sociale au 1er janvier 1999 va entraîner la suppression de la carte d'identité sociale spécifique au secteur de la Construction, ce qui rendra les dispositions actuelles de l'article 30ter inapplicables à partir de cette date. En effet, le nouveau système mis en place pour la lutte contre le travail au noir dans le secteur de la Construction repose dorénavant sur la déclaration immédiate de l'emploi au moyen des données figurant sur la nouvelle carte d'identité sociale dont l'octroi a été généralisé alors que l'octroi de la carte d'identité sociale dans le secteur de la Construction était subordonné au fait que l'employeur était débiteur ou non de l'Office national de sécurité sociale et/ou du Fonds de sécurité d'existence de la Construction. Dans le nouveau système de retenue, la notion de débiteur est déduite de la banque de données gérée par l'Office national de sécurité sociale. L'introduction de ce nouveau dispositif au 1er janvier 1999 exige par conséquent que les dispositions prévues par le présent arrêté entrent impérativement en vigueur au même moment, et ce afin d'éviter un vide juridique.

L'urgence se justifie également par le fait que les employeurs concernés doivent être informés au plus vite de leurs nouvelles obligations en matière de responsabilité solidaire et de retenue qui sont d'application à partir du 1er janvier 1999."

*

*

*

.../...

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

I. Formalités préalables

1. Selon les documents transmis au Conseil d'Etat, une première délibération du Conseil des ministres a eu lieu en date du 16 octobre 1998.

Le Conseil des ministres (1), invité à délibérer une nouvelle fois sur le projet adapté en fonction de certaines des observations émises par le Comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale (2) a sollicité le 4 décembre 1998 l'avis du Conseil d'Etat dans un délai de trois jours.

(1) La délibération en Conseil des ministres est prescrite par l'article 43 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

(2) Cet avis est requis 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.

Selon les informations transmises au Conseil d'Etat, le projet d'arrêté royal a été soumis à l'avis de l'inspecteur des Finances en date du 13 octobre 1998.

Selon les explications fournies par le délégué du ministre, l'accord exprès du Ministre du Budget, requis par l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, n'a pas été sollicité au motif qu'un avis de l'inspecteur des Finances avait été obtenu. Néanmoins, la délibération collégiale en Conseil des ministres du projet présentement examinée ne supplée pas à l'absence dudit accord, dont l'arrêté royal précité du 16 novembre 1994 prescrit au demeurant l'indication de la date dans le préambule. C'est sous réserve de l'accomplissement de cette formalité que le présent avis est donné.

2. Compte tenu des modifications à la loi du 27 juin 1969 et au Code des impôts sur les revenus que contient l'arrêté en projet, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du projet sur les obligations prescrites par l'article 3bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat selon lequel :

"... les arrêtés, l'avis, le rapport au Roi et le texte des projets d'arrêtés soumis à l'avis de la section de législation seront communiqués, avant leur publication au Moniteur belge, aux Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat.".

.../...

II. Base juridique

1. L'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que l'arrêté en projet, à défaut d'être confirmé par le législateur, ne cessera pas pour autant d'avoir eu une existence juridique de six mois, et restera soumis, indéfiniment, aux éventuelles exceptions d'illégalité (Constitution, article 159).

2. En son préambule, le projet d'arrêté royal se donne pour fondement légal, "notamment l'article 43" de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Il convient de compléter ce visa par celui des articles 49 et 51, § 1er, alinéa 2, de la même loi.

III. Etendue des pouvoirs du Roi

Le principe constitutionnel de la légalité de l'impôt englobe, outre la détermination du fait générateur, de la base imposable et du taux, l'identification du débiteur de la dette fiscale, afin d'éviter l'élargissement indéfini, par arrêté, du cercle des personnes tenues au paiement (1).

(1) Dans l'avis sur l'avant-projet de loi portant modernisation de la sécurité sociale, spécialement à propos de l'article 47, devenu l'article 43 de la loi, le Conseil d'Etat, première chambre, avait déjà relevé le caractère "très vaste et imprécis" des pouvoirs conférés; l'avis observait encore que "selon les déclarations du délégué du Gouvernement, le terme "travaux d'entreprise" se réfère à l'article 1779, 3°, du Code civil, ce qui signifie que les règles envisagées auront un champ d'application très vaste" (Doc. parl., Chambre, 607/1-95/96, p. 76).

Il est remédié à l'objection constitutionnelle par la confirmation législative. Le texte n'y fait pas obstacle puisque l'attribution de pouvoirs vise expressément une "responsabilité solidaire pour les dettes fiscales et sociales".

IV. Attribution de pouvoirs au Roi par arrêté royal

Le fonctionnaire délégué relève, par avance, cette anomalie pour expliquer qu'elle n'est qu'apparente à ses yeux, au motif que l'arrêté royal en projet ne ferait que reproduire des attributions de pouvoir contenues aujourd'hui dans les textes législatifs qu'il s'agit de remplacer.

Une telle justification ne peut être admise. Lorsque le Roi fait usage de l'habilitation inscrite aux articles 43 et 49 de la loi, Il doit régler les principes essentiels de la matière dans l'arrêté présentement examiné.

Il ne peut déléguer au pouvoir exécutif que les mesures normales d'exécution.

Tel n'est pas le cas, notamment, en ce qui concerne l'instauration du groupe d'impulsion. Le rapport au Roi prévoit à ce sujet :

"En ce qui concerne la mission du groupe d'impulsion, la loi précise qu'il doit, en particulier, garantir l'uniformité des décisions. Sans entraver l'autonomie des commissions d'enregistrement sur le plan de la décision relative à chaque dossier individuel, ceci implique, entre autres, que le Roi puisse donner au groupe d'impulsion la possibilité d'émettre

.../...

des avis contraignants quant au champ d'application, l'attribution des catégories d'enregistrement et l'explication générale des conditions d'enregistrement ou de radiation de l'enregistrement. Les commissions d'enregistrement conservent néanmoins le droit de confronter ces avis, qui ont trait à des principes généraux, aux circonstances de fait de chaque dossier individuel."

L'article 1er, § 2, alinéa 1er, du projet se borne à prévoir :

"Le groupe d'impulsion garantit notamment l'uniformité des décisions prises."

Pour le surplus, la détermination de la mission, de la composition et du fonctionnement du groupe d'impulsion est entièrement déléguée au Roi.

La mission du groupe d'impulsion et la nature des relations juridiques entre celui-ci et les commissions d'enregistrement sont des questions fondamentales qui doivent faire l'objet de dispositions contenues dans l'arrêté royal présentement examiné parce qu'il sera appelé à recevoir une confirmation législative; les mesures ainsi arrêtées doivent prévenir, autant que possible, les risques d'excès de pouvoir qui découleraient de l'application d'une procédure inadéquate.

V. Rétroactivité

L'article 13 de l'arrêté prévoit une entrée en vigueur au 1er janvier 1999. Les auteurs du projet auront à veiller à ce que la date définitivement retenue ne confère aucun effet rétroactif au texte, le Roi n'étant pas habilité

par la loi du 26 juillet 1996 à conférer un tel effet à l'arrêté en projet.

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Overeenkomstig 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 inzonderheid de redenen worden opgegeven tot staving van de spoedeisendheid ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait que l'introduction de la nouvelle carte d'identité sociale au 1er janvier 1999 va entraîner la suppression de la carte d'identité sociale spécifique au secteur de la Construction, ce qui rendra les dispositions actuelles de l'article 30ter inapplicables à partir de cette date. En effet, le nouveau système mis en place pour la lutte contre le travail au noir dans le secteur de la Construction repose dorénavant sur la déclaration immédiate de l'emploi au moyen des données figurant sur la nouvelle carte d'identité sociale dont l'octroi a été généralisé alors que l'octroi de la carte d'identité sociale dans le secteur de la Construction était subordonné au fait que l'employeur était débiteur ou non de l'Office national de sécurité sociale et/ou du Fonds de sécurité d'existence de la Construction. Dans le nouveau système de retenue, la notion de débiteur est déduite de la banque de données gérée par l'Office national de sécurité sociale. L'introduction de ce nouveau dispositif au 1er janvier 1999 exige par conséquent que les dispositions prévues par le présent arrêté entrent impérativement en vigueur au même moment, et ce afin d'éviter un vide juridique.

L'urgence se justifie également par le fait que les employeurs concernés doivent être informés au plus vite de leurs nouvelles obligations en matière de responsabilité solidaire et de retenue qui sont d'application à partir du 1er janvier 1999."

*

*

*

.../...

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State zich 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.

*

* *

I. Voorafgaande vormvereisten

1. Uit de stukken die aan de Raad van State zijn bezorgd, blijkt dat de Ministerraad op 16 oktober 1998 voor het eerst over het onderhavige ontwerp heeft overlegd.

De Ministerraad (1), die verzocht was nog eens over het ontwerp te overleggen nadat het op basis van bepaalde opmerkingen van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor sociale zekerheid (2) was aangepast, heeft de Raad van State op 4 december 1998 gevraagd binnen drie dagen advies uit te brengen.

(1) Het overleg in de Ministerraad wordt voorgeschreven bij artikel 43 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

(2) Dit advies wordt voorgeschreven bij artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg.

Volgens de gegevens die aan de Raad van State zijn verstrekt, is het ontwerp van koninklijk besluit op 13 oktober 1998 om advies aan de inspecteur van financiën voorgelegd.

Volgens de uitleg van de gemachtigde van de minister is de uitdrukkelijke akkoordbevinding van de Minister van Begroting, voorgeschreven bij het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, niet aangevraagd op de grond dat de inspecteur van financiën een advies had gegeven. Het collegiale overleg in de Ministerraad over het thans onderzochte ontwerp compenseert het ontbreken van die akkoordbevinding echter niet. In het voornoemde koninklijk besluit van 16 november 1994 wordt overigens bepaald dat de datum ervan in de aanhef moet worden vermeld. Dit advies wordt gegeven op voorwaarde dat aan dat vormvereiste wordt voldaan.

2. Aangezien de wet van 27 juni 1969 en het wetboek van de inkomstenbelastingen bij het ontworpen besluit worden gewijzigd, maakt de Raad van State de stellers van het ontwerp attent op de verplichtingen die bij artikel 3bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden voorgeschreven :

"(...) De besluiten, het advies, het verslag aan de Koning en de tekst van de ontwerpen van besluiten die zijn voorgelegd aan de afdeling wetgeving, worden, voor hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, medegedeeld aan de Voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat."

.../...

II. Rechtsgrond

1. De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt erop gevestigd dat het ontworpen besluit, als het niet door de wetgever bekrachtigd wordt, toch zes maanden juridisch zal hebben bestaan en tegelijk onbeperkt bloot zal staan aan mogelijke excepties van onwettigheid (Grondwet, artikel 159).

2. In de aanhef van het ontwerp van koninklijk besluit wordt als rechtsgrond inzonderheid artikel 43 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels opgegeven. Daarnaast moeten ook de artikelen 49 en 51, § 1, tweede lid, van dezelfde wet als rechtsgrond worden opgegeven.

III. Omvang van de bevoegdheden van de Koning

Het grondwettelijk beginsel van de wettelijkheid van de belasting houdt in dat niet alleen het feit dat aanleiding geeft tot de belasting, de belastinggrondslag en het tarief van de belasting moeten worden bepaald, maar ook wie de belasting verschuldigd is, om te voorkomen dat de

.../...

kring van personen die de belasting moeten betalen, bij besluit onbeperkt wordt uitgebreid (1).

Dat grondwettelijk bezwaar wordt ondervangen door het besluit bij de wet te bekrachtigen. De tekst staat daaraan niet in de weg, aangezien het bij de opdracht van bevoegdheden letterlijk gaat om een "hoofdelijke aansprakelijkheid voor de sociale en fiscale schulden".

IV. Opdracht van bevoegdheden aan de Koning bij koninklijk besluit

De gemachtigde ambtenaar wijst van tevoren op die onregelmatigheid en legt uit dat ze volgens hem slechts schijnbaar is omdat het ontworpen koninklijk besluit alleen maar opdrachten van bevoegdheid overneemt die tegenwoordig vervat zijn in de wetteksten die moeten worden vervangen.

Zulk een uitleg kan niet worden aangenomen. Als de Koning gebruik maakt van de bevoegdverklaring vervat in de artikelen 43 en 49 van de wet, dan moet Hij de

(1) In het advies over het voorontwerp van wet tot modernisering van de sociale zekerheid, inzonderheid bij artikel 47, dat artikel 43 van de wet geworden is, had de Raad van State, eerste kamer, al opgemerkt dat dit artikel "zeer ruime en vage bevoegdheden" aan de Koning verleent; voorts is in dat advies opgemerkt dat "de term "werken in aanneming" naar het zeggen van de gemachtigde van de regering naar artikel 1779, 3°, van het Burgerlijk Wetboek verwijst, wat betekent dat de in het vooruitzicht gestelde reglementering een zeer ruim toepassingsgebied zal hebben" (Gedr. St., Kamer, 607/1-95/96, blz. 76).

grondbeginselen van de zaak in het thans onderzochte besluit regelen.

Alleen de normale uitvoeringsmaatregelen mag Hij aan de uitvoerende macht overlaten.

Die regel wordt onder meer over het hoofd gezien bij het instellen van de stuurgroep. In het Verslag aan de Koning staat daarover het volgende :

"Wat de opdracht van de stuurgroep betreft, bepaalt de wet hoe dan ook dat hij inzonderheid de eenvormigheid van de beslissingen moet waarborgen. Zonder dat aan de autonomie van de registratiecommissies op het vlak van de beslissing over ieder individueel dossier wordt geraakt, impliceert zulks onder meer dat de Koning de stuurgroep de mogelijkheid kan geven tot het verstrekken van bindende adviezen omtrent de toepassingssfeer, de toekenning van de registratiecategorieën en de algemene uitleg van de voorwaarden tot registratie of van de redenen tot schrapping van registratie. De registratiecommissies behouden evenwel het recht die adviezen omtrent de algemene beginselen te toetsen aan de feitelijke omstandigheden van elk individueel dossier."

Artikel 1, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt zich tot het volgende :

"De stuurgroep waarborgt inzonderheid de eenvormigheid van de getroffen beslissingen."

Voor het overige wordt de bevoegdheid voor het bepalen van de taak, de samenstelling en de werkwijze van de stuurgroep volledig aan de Koning opgedragen.

.../...

De taak van de stuurgroep en de aard van de rechtsverhouding tussen de stuurgroep en de registratie-commissies zijn fundamentele zaken die in het thans onderzochte koninklijk besluit moeten worden geregeld, omdat dit koninklijk besluit bij de wet moet worden bekrachtigd; de aldus vastgestelde maatregelen moeten het gevaar voor machtsoverschrijding dat uit de toepassing van een inadequate procedure kan voortvloeien, zoveel mogelijk voorkomen.

V. Terugwerkende kracht

Volgens artikel 13 van het besluit treedt het besluit in werking op 1 januari 1999. De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat het besluit door de uiteindelijk gekozen datum van inwerkingtreding geen terugwerkende kracht krijgt, want de Koning wordt bij de wet van 26 juli 1996 niet gemachtigd tot het verlenen van terugwerkende kracht aan het ontworpen besluit.

VI. Slotopmerking

De Nederlandse tekst van het ontwerp is uit een oogpunt van correct taalgebruik onvoldoende zorgvuldig gesteld, niet alleen omdat hij "klassieke" taalfouten bevat die door middel van een handboek voor correct taalgebruik gemakkelijk verbeterd kunnen worden, maar ook omdat er termen in gebezigd worden die juridisch gezien een heel andere betekenis hebben als die waarin ze in het ontwerp

.../...

gebruikt worden. Zo bijvoorbeeld is in het ontwerp meermaals sprake van "verhaal" en van "het instellen van verhaal", terwijl het duidelijk om "beroep" gaat en niet om "verhaal", dat mogelijkheid of gelegenheid tot schadeloosstelling betekent. Evenzo is sprake van een betrokkene die zich "bij de hoorzitting door een raadsman kan laten bijstaan of vertegenwoordigen", terwijl met "bij de hoorzitting" "op de zitting" bedoeld wordt, aangezien "hoorzitting" een synoniem is van "hearing".

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. NIKIS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, premier président.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, eerste voorzitter.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS