

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 38.224/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 38.224/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 maart 2005 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de bijdrage van de openbare instellingen van sociale zekerheid in de inkomsten van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid", heeft op 29 maart 2005 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 14 mars 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le montant de la participation des institutions publiques de sécurité sociale dans les ressources de la Banque-carrefour de la sécurité sociale", a donné le 29 mars 2005 l'avis suivant:

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe een regeling in te voeren voor het bepalen van de bijdrage van de openbare instellingen van sociale zekerheid in de inkomsten van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (hierna: de Kruispuntbank). Daartoe wordt bepaald dat het bedrag van die bijdrage jaarlijks wordt vastgesteld in de ontvangstenbegroting van de Kruispuntbank (artikel 1). Voorts wordt een verdeelsleutel tussen de betrokken instellingen voor de betaling van de bijdrage bepaald en wordt aan de Kruispuntbank de bevoegdheid gegeven om de vervroegde betaling te vragen van de trimesteriële provisionele betalingen waarin het ontwerp voorziet of om daarvan geheel of gedeeltelijk af te zien (artikel 2). Voor het overige bevat het ontwerp nadere regels betreffende de bijdrage van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid aan de Kruispuntbank (artikel 3), en betreffende de overlegging van de jaarlijkse rekeningen van de Kruispuntbank (artikel 4). Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2004 (artikel 5).

2.1. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt gezocht in artikel 35, 2°, van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid. Krachtens die bepaling bestaan de inkomsten van de Kruispuntbank onder meer uit een bijdrage van de openbare instellingen van sociale zekerheid waarvan de Koning het bedrag bepaalt.

2.2. In het ontwerp wordt evenwel niet het bedrag van die bijdrage vastgesteld, maar wordt daartoe een delegatie verleend aan de Kruispuntbank, die dat bedrag jaarlijks in haar "ontvangstenbegroting ¹" dient te bepalen.

Aldus wordt de essentie van de bepaling van de betrokken bijdrage -en dus niet enkel het treffen van de detailmaatregelen- aan de Kruispuntbank gesubdelegeerd, wat niet toelaatbaar is. Zulks klemmt des te meer nu het gaat om een subdelegatie aan een openbare instelling, waardoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht, terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt en de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, niet aanwezig zijn.

(1) Dat begrip komt evenwel niet voor in het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekrachtigd bij de wet van 12 december 1997.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de Raad van State, afdeling wetgeving, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen, die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen. Te dezen is aan de zo-even geschetste voorwaarden evenwel niet voldaan. De subdelegatie heeft immers, zoals reeds werd opgemerkt, betrekking op de essentie van de regeling en is niet dermate technisch dat een optreden van de Kruispuntbank noodzakelijk of althans raadzaam is.

2.3. Er kan worden aanvaard dat de Koning op grond van de Hem bij artikel 108 van de Grondwet toekomstige algemene uitvoeringsbevoegdheid nadere regels uitwerkt betreffende de storting van de in het ontwerp bedoelde bijdrage, zodat er geen bezwaar rijst tegen het voorzien in trimesteriële provisionele stortingen (artikel 2, tweede en derde lid). De ontworpen regeling hieromtrent blijft evenwel niet beperkt tot het opleggen van zulke stortingen, maar verleent aan de Kruispuntbank eveneens de bevoegdheid om, ten aanzien van één of meerdere betrokken instellingen van sociale zekerheid, een vervroegde storting te vragen teneinde "bijzondere uitgaven" te dekken, of om ervan geheel of gedeeltelijk af te zien. Aldus wordt aan de Kruispuntbank een te onduidelijk omschreven bevoegdheid verleend om af te wijken van de door de Koning uitgewerkte regeling. Zo is het niet duidelijk wat moet worden verstaan onder "bijzondere uitgaven", en wordt niet bepaald op grond van welke criteria geheel of gedeeltelijk kan worden afgezien van een provisionele storting.

2.4. Uit wat voorafgaat volgt dat essentiële onderdelen van het ontwerp in hun huidige vorm geen doorgang kunnen vinden en bijgevolg dienen te worden herwerkt. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet dan ook af van een nader onderzoek ervan. Het spreekt voor zich dat de herwerkte versie ervan opnieuw om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, zal dienen te worden voorgelegd.

1. L'arrêté en projet soumis pour avis entend instaurer une réglementation fixant la participation des institutions publiques de sécurité sociale aux ressources de la Banque-carrefour de la sécurité sociale (ci-après la Banque-carrefour). À cette fin, il est prévu que le montant de cette participation est déterminé annuellement dans le budget des recettes de la Banque-carrefour (article 1^{er}). Une clé de répartition est ensuite établie pour le paiement de la participation par les institutions concernées et la Banque-carrefour est habilitée à demander le paiement anticipé des provisions trimestrielles ou d'y renoncer en tout ou en partie (article 2). Pour le reste, le projet fixe les modalités de la participation de l'Office national de sécurité sociales à la Banque-carrefour (article 3), ainsi que de la présentation des comptes annuels de la Banque-carrefour (article 4). L'arrêté actuellement en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2004 (article 5).

2.1. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 35, 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale. En vertu de cette disposition, les ressources de la Banque-carrefour sont constituées, notamment, d'une participation des institutions publiques de sécurité sociale dont le Roi fixe le montant.

2.2. Le projet ne fixe cependant pas le montant de cette participation, mais délègue à la Banque-carrefour la charge de fixer annuellement ce montant dans son "budget des recettes ¹".

De la sorte, l'essence de la disposition de la participation concernée - et, partant, pas seulement des mesures de détail - est subdéléguée à la Banque-carrefour, ce qui n'est pas admissible. Ce l'est d'autant moins que la subdélégation est faite à une institution publique, ce qui porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire, exclut tout contrôle parlementaire direct et supprime les garanties inhérentes à la réglementation classique.

(1) Cette notion ne figure cependant pas dans l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, confirmé par la loi du 12 décembre 1997.

Si dans le passé des dérogations à l'interdiction de délégation à des institutions publiques ont déjà été jugées admissibles par le Conseil d'État, section de législation, il s'agissait, généralement, de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes, chargés d'appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et à exercer la compétence ainsi déléguée. En l'espèce, il n'est cependant pas satisfait aux conditions ainsi esquissées. Comme il a déjà été observé, la subdélégation concerne en effet l'essence de la réglementation et n'est pas à ce point technique qu'une intervention de la Banque-carrefour soit nécessaire ou à tout le moins conseillée.

2.3. On peut admettre que, sur la base de la compétence générale d'exécution Lui revenant sur la base de l'article 108 de la Constitution, le Roi puisse élaborer les modalités de versement de la participation visée dans le projet, de sorte qu'il n'y a pas d'obstacle à prévoir le versement de provisions trimestrielles (article 2, alinéas 2 et 3). À cet égard, la réglementation en projet ne se limite cependant pas à imposer de tels versements, mais confère également à la Banque-carrefour la compétence de demander à une ou à plusieurs institutions de sécurité sociale en cause de faire un versement anticipé afin de couvrir des "dépenses particulières" ou de les en dispenser en tout ou en partie. De la sorte, la Banque-carrefour se voit attribuer une compétence trop vaguement définie pour déroger à la réglementation élaborée par le Roi. Ainsi, on n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par "dépenses particulières" et les critères sur la base desquels il peut être renoncé en tout ou en partie au versement d'une provision ne sont pas fixés.

2.4. Il résulte de ce qui précède que, dans leur forme actuelle, des éléments essentiels du projet ne peuvent être maintenus et doivent, par conséquent, être revus. Le Conseil d'État, section de législation, se dispense dès lors de poursuivre son examen. Il va sans dire que la version revue devra à nouveau être soumise pour avis au Conseil d'État, section de législation.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

D. ALBRECHT,

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'État, président,

J. SMETS,
B. SEUTIN,

staatsraden,
conseillers d'État,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

D. ALBRECHT