KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.364/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 april 2005 door de Minister van Middenstand verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot invoering van een structureel aanpassingsmechanisme aan de welvaart van plafonds en inkomensdrempels alsook van sociale uitkeringen in de sociale zekerheid der zelfstandigen", heeft op 2 mei 2005 het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

"Considérant d'une part que le Conseil des ministres du vendredi 15 avril 2005 a marqué son accord sur un projet de loi introduisant un mécanisme de liaison au bien-être des allocations sociales dans la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Considérant d'autre part que le présent projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'État concerne un même mécanisme de liaison au bien-être des prestations sociales.

Que l'unique différence tient au fait que ce mécanisme s'applique à la sécurité sociale des travailleurs indépendants.

Considérant que dans un souci de cohérence et de transparence à l'égard des partenaires sociaux et compte tenu des conséquences éminemment sociales du présent projet de loi, il y a lieu d'assurer la plus grande unité de traitement avec le projet de loi des travailleurs salariés.

Que le Conseil des ministres du 15 avril a d'ailleurs décidé que les deux projets de loi devaient être examinés conjointement par le Parlement.

Considérant que l'avis afférent au projet de loi relatif aux travailleurs salariés a été rendu dans l'urgence le 7 avril 2005 afin de l'associer à l'exécution de l'Accord Inter-Professionnel 2005-2006.

Qu'un avis sur le présent projet de loi concernant la sécurité sociale des travailleurs indépendants doit dès lors intervenir à bref délai afin d'assurer la cohérence avec le projet de loi concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés."

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [1], alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*

* *

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de invoering van een wettelijk mechanisme dat de structurele welvaartsvastheid van de inkomensvervangende sociale uitkeringen in de sociale zekerheid voor zelfstandigen garandeert.

Artikel X+1 [2], § 1, van het ontwerp bepaalt dat "de Regering" om de twee jaar een "beslissing" neemt over de financiële enveloppe die bestemd is voor de aanpassing aan de welvaartsevolutie van bepaalde inkomensvervangende uitkeringen in de sociale zekerheid der zelfstandigen. Het ontwerp bepaalt tot welke soorten aanpassingen van de bedoelde uitkeringen die beslissing kan leiden.

Artikel X + 1, §§ 2 tot 4, stelt de procedure vast voor het nemen van de beslissing. In het bijzonder wordt voorzien in een gezamenlijk advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, en in de verplichting voor de regering om eventuele afwijkingen van dat advies uitdrukkelijk te motiveren.

Artikel X + 1, § 5, machtigt de Koning om, ter uitvoering van de beslissing inzake de hierboven bedoelde financiële enveloppe, de wetsbepalingen m.b.t. de betrokken inkomensvervangende uitkeringen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontwerp voorziet in twee soorten handelingen van de uitvoerende macht: een beslissing van de regering over de beschikbare financiële enveloppe voor de aanpassing van de inkomensvervangende uitkeringen, en een koninklijk besluit dat ter uitvoering van die beslissing wordt genomen.

---

[2] Lees: artikel 2.

De zogenaamde "beslissing" van de regering blijkt in werkelijkheid een handeling te zijn die uit zichzelf geen rechtsgevolgen heeft. Ze vertoont eerder het kenmerk van een voorbereidende maatregel, die concreet uitgewerkt wordt in een koninklijk besluit. Aldus begrepen, strookt de ontworpen regeling met artikel 37 van de Grondwet, naar luid waarvan de uitvoerende macht bij de Koning berust.

Het ontwerp zou evenwel nauwer aansluiten bij de Grondwet indien het ondubbelzinnig zou bepalen dat het de Koning is, aan wie de bevoegdheid wordt gedelegeerd om de inkomensvervangende uitkeringen aan te passen aan de evolutie van de welvaart. Een dergelijke bepaling hoeft overigens geen afbreuk te doen aan de bedoeling van de stellers van het ontwerp om de regering ertoe te verplichten zich in elk geval om de twee jaar uit te spreken over de financiële middelen die ze voor de aanpassing aan de welvaart ter beschikking "kan of wenst" te stellen (zie de memorie van toelichting, algemene toelichting, in fine).

Concreet suggereert de Raad van State om aan het ontwerp een andere structuur te geven:

- in een eerste artikel zou bepaald worden dat de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (artikel X+1, § 5), de inkomensvervangende uitkeringen kan aanpassen aan de evolutie van de welvaart (artikel X+1, § 1, eerste lid), en zou gepreciseerd worden welke maatregelen de Koning daartoe kan nemen (artikel X+1, § 1, derde lid);

- in een tweede artikel zou bepaald worden dat, ter voorbereiding van die aanpassingen, de regering om de twee jaar een beslissing neemt over de beschikbare financiële enveloppe (artikel X+1, § 1, eerste en tweede lid);

- in een derde artikel zou de procedure voor het nemen van de bedoelde beslissing vastgesteld worden (voorafgaand gezamenlijk advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven of, bij gebreke daarvan, vaststelling van een voornemen van

beslissing door de regering [3] en voorlegging van dat voornemen aan de genoemde instanties) (artikel X+1, §§ 2 tot 4);

- in een vierde artikel zou gepreciseerd worden dat de Koning de vigerende wetsbepalingen kan opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen (artikel X+1, § 5);

- ten slotte zou in een vijfde artikel bepaald worden dat de regering voor de eerste maal een beslissing neemt uiterlijk in het jaar 2006 (artikel X+1, § 1, vierde lid).

5. Wat betreft de omvang van de bevoegdheid die aan de Koning gedelegeerd wordt, moet het volgende worden opgemerkt.

Op grond van artikel 105 van de Grondwet kan de wetgever bevoegdheden aan de Koning opdragen. Die mogelijkheid is weliswaar niet onbeperkt. Met name moeten bepaalde voorwaarden vervuld zijn indien het zou gaan om bevoegdheden die de Grondwet zelf uitdrukkelijk aan de wet voorbehoudt. Het lijkt te dezen echter niet te gaan om zulke bevoegdheden.

Het gaat te dezen ook niet om het verlenen van zogenaamde "bijzondere machten" aan de Koning. Aan de Koning wordt immers geen verordenende bevoegdheid verleend, gepaard gaande met een ruime discretionaire macht, om op een groot aantal domeinen het beleid inzake de aanpassing aan de evolutie van de welvaart te bepalen. Met de ontworpen wet zou de wetgever integendeel zelf aangeven welk het te bereiken objectief is. Bovendien zou de machtiging aan de Koning duidelijk omlijnd zijn en zou

---

[3] Volgens artikel X+1, § 3, neemt de regering, bij gebreke van een ambtshalve uitgebracht advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de "beslissing", en legt zij die "beslissing" dan voor aan de genoemde instanties. Aangezien er, na ontvangst van het advies over die tekst, een nieuwe beraadslaging moet komen binnen de regering (zie artikel X+1, § 4), is de aan die instanties voorgelegde "beslissing" in geen geval een eindbeslissing. Het is dan ook beter om in dat geval niet te spreken van een "beslissing", maar van een "voornemen" om een bepaalde beslissing te nemen (of van een ontwerp van beslissing).

.../...

de uitoefening van de opgedragen bevoegdheid voorzienbaar zijn, gelet op het beperkt aantal uitkeringen waarop het ontwerp slaat en op de precisering van de soorten aanpassingen die mogelijk zijn. De ontworpen wet heeft derhalve de kenmerken van een gewone opdrachtwet. Het feit dat de Koning bij artikel X+1, § 5, gemachtigd wordt om, in de uitoefening van de hem opgedragen bevoegdheid, ook wijzigingen aan te brengen in bestaande wetten, doet aan die kwalificatie geen afbreuk.

Gelet op het voorgaande, bestaat er vanuit grondwettelijk oogpunt geen bezwaar tegen de ontworpen delegatie van bevoegdheid aan de Koning.

Die delegatie lijkt bovendien in overeenstemming te zijn met de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen. Overeenkomstig die beginselen dienen de essentiële beleidskeuzen door de wetgevende macht te worden vastgesteld [4]. Te dezen heeft de delegatie betrekking op de nadere uitwerking van een beleid waarvan de essentie inderdaad door de wetgever is vastgesteld.

6. Zoals o.m. uit de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag blijkt, is het voorliggende ontwerp de tegenhanger, wat de zelfstandigen betreft, van een ontwerp van wet tot invoering van een structureel aanpassingsmechanisme aan de welvaart van plafonds en inkomensdrempels alsook van sociale uitkeringen, dat meer bepaald betrekking heeft op de werknemers [5]. Het ontwerp is trouwens grotendeels in gelijke bewoordingen gesteld.

Om discussies over de interpretatie van de twee teksten te vermijden, verdient het aanbeveling om de tekst van het voorliggende ontwerp, in de twee taalversies, maximaal te laten aansluiten bij die van het andere ontwerp. Zonder dat de Raad van State kan stellen dat hem opvallende verschillen zijn opgevallen, acht hij het toch nuttig om de stellers van het ontwerp tot een nauwkeurige vergelijking van de twee teksten uit te nodigen.

---

[4]Zie Arbitragehof, 3 maart 2004, nr. 31/2004, overw. B.5.4.

[5]Over dat ontwerp heeft de Raad van State op 5 april 2005 advies 38.291/1 gegeven.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.364/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre des Classes moyennes, le 27 avril 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "introduisant un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des plafonds et seuils de revenus ainsi que des prestations sociales dans la sécurité sociale des travailleurs indépendants", a donné le 2 mai 2005 l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit:

"Considérant d'une part que le Conseil des ministres du vendredi 15 avril 2005 a marqué son accord sur un projet de loi introduisant un mécanisme de liaison au bien-être des allocations sociales dans la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Considérant d'autre part que le présent projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'État concerne un même mécanisme de liaison au bien-être des prestations sociales.

Que l'unique différence tient au fait que ce mécanisme s'applique à la sécurité sociale des travailleurs indépendants.

Considérant que dans un souci de cohérence et de transparence à l'égard des partenaires sociaux et compte tenu des conséquences éminemment sociales du présent projet de loi, il y a lieu d'assurer la plus grande unité de traitement avec le projet de loi des travailleurs salariés.

Que le Conseil des ministres du 15 avril a d'ailleurs décidé que les deux projets de loi devaient être examinés conjointement par le Parlement.

Considérant que l'avis afférent au projet de loi relatif aux travailleurs salariés a été rendu dans l'urgence le 7 avril 2005 afin de l'associer à l'exécution de l'Accord Inter-Professionnel 2005-2006.

Qu'un avis sur le présent projet de loi concernant la sécurité sociale des travailleurs indépendants doit dès lors intervenir à bref délai afin d'assurer la cohérence avec le projet de loi concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés."

*

* *

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

[1]Dès lors qu'il s'agit d'un avant-projet de loi, on entend par fondement légal la conformité aux normes supérieures.

PORTÉE DU PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis entend introduire un mécanisme légal garantissant la liaison structurelle au bien-être des prestations sociales de remplacement de revenus dans la sécurité sociale des indépendants.

L'article X+1 [2], § 1er, du projet dispose que "le gouvernement" prend tous les deux ans une "décision" au sujet de l'enveloppe financière destinée à l'adaptation au bien-être de certaines prestations de remplacement de revenus dans la sécurité sociale des indépendants. Le projet prévoit les types d'adaptation des prestations visées auxquelles la décision peut donner lieu.

L'article X+1, §§ 2 à 4, fixe la procédure à suivre pour prendre la décision. Il prévoit notamment un avis conjoint du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants et du Conseil central de l'économie, ainsi que l'obligation pour le gouvernement de motiver expressément d'éventuelles dérogations à cet avis.

L'article X+1, § 5, habilite le Roi, en vue de l'exécution de la décision concernant l'enveloppe financière visée ci-dessus, à abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales applicables aux prestations de remplacement de revenus concernées.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Le projet prévoit deux types d'actes du pouvoir exécutif: une décision du gouvernement sur l'enveloppe financière disponible pour l'adaptation des prestations de remplacement de revenus et un arrêté royal pris en exécution de cette décision.

La "décision" du gouvernement est en réalité un acte dépourvu d'effet juridique en soi. Il présente plutôt la caractéristique d'une mesure préparatoire qui sera concrètement mise en oeuvre dans un arrêté royal. Ainsi comprises, les dispositions en projet sont compatibles avec l'article 37 de la Constitution qui prévoit que le pouvoir exécutif appartient au Roi.

---

[2]Lire: article 2.

Le projet serait toutefois plus conforme à la Constitution s'il prévoyait clairement que c'est au Roi qu'est délégué le pouvoir d'adapter les prestations de remplacement de revenus à l'évolution du bien-être. Une telle disposition n'affecte d'ailleurs pas nécessairement la volonté des auteurs du projet d'obliger le gouvernement à se prononcer de toute façon tous les deux ans sur les moyens financiers qu'il "peut ou veut" affecter à l'adaptation au bien-être (cf. l'exposé des motifs, commentaire général, in fine).

Concrètement, le Conseil d'État suggère de donner au projet une autre structure:

- un premier article prévoirait que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres (article X+1, § 5), adapter à l'évolution du bien-être les prestations de remplacement de revenus (article X+1, § 1er, alinéa 1er) et préciserait les mesures que le Roi peut prendre à cet effet (article X+1, § 1er, alinéa 3);

- un deuxième article disposerait que, en vue de la préparation de ces adaptations, le gouvernement prend tous les deux ans une décision sur l'enveloppe financière disponible (article X+1, § 1er, alinéas 1er et 2);

- un troisième article fixerait la procédure à suivre pour prendre la décision visée (avis conjoint préalable du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants et du Conseil central de l'économie ou, à défaut, établissement d'un projet de décision par le gouvernement [3] et communication de ce projet aux instances visées) (article X+1, §§ 2 à 4);

---

[3]Selon l'article X+1, § 3, en l'absence d'un avis donné d'office du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants et du Conseil central de l'économie, le gouvernement prend la "décision" et la soumet alors aux instances visées. Étant donné que, après réception de l'avis sur ce texte, une nouvelle délibération doit intervenir au gouvernement (cf. article X+1, § 4), la "décision" soumise à ces instances n'est en aucun cas définitive. Il vaut dès lors mieux ne pas faire état, dans ce cas, d'une "décision" mais de "l'intention" de prendre une décision déterminée (ou d'un projet de décision).

- un quatrième article préciserait que le Roi peut abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur (article X+1, § 5);

- enfin, un cinquième article prévoirait que le gouvernement prendra pour la première fois une décision au plus tard en 2006 (article X+1, § 1er, alinéa 4).

5. En ce qui concerne l'étendue du pouvoir qui est délégué au Roi, il convient de relever ce qui suit.

En vertu de l'article 105 de la Constitution, le législateur peut attribuer des pouvoirs au Roi. Cette possibilité n'est certes pas illimitée. Certaines conditions doivent en effet être remplies s'il s'agit de pouvoirs que la Constitution réserve elle-même explicitement au législateur. Il ne semble toutefois pas en être ainsi en l'espèce.

Dans le cas présent, il ne s'agit pas non plus de l'attribution de pouvoirs dits "spéciaux" au Roi. En effet, ce dernier ne se voit pas investi d'un pouvoir réglementaire assorti d'un pouvoir discrétionnaire étendu en vue de déterminer, dans un nombre important de domaines, la politique concernant l'adaptation à l'évolution du bien-être. Dans la loi en projet le législateur indiquerait au contraire lui-même l'objectif à atteindre. En outre, la délégation au Roi serait clairement définie et l'exercice du pouvoir attribué serait prévisible vu le nombre restreint de prestations sur lesquelles porte le projet et la désignation précise des types d'adaptations possibles. La loi en projet présente dès lors les caractéristiques d'une loi d'habilitation ordinaire. Le fait que, dans l'exercice du pouvoir qui Lui est délégué, le Roi est autorisé, par l'article X+1, § 5, à apporter également des modifications à des lois existantes, ne change rien à cette qualification.

Vu ce qui précède, la délégation de pouvoir au Roi, qui est envisagée, ne soulève aucune objection sur le plan constitutionnel.

Cette délégation semble en outre conforme aux principes régissant les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Conformément à ces principes, les choix politiques essentiels doivent être fixés par le pouvoir législatif [4]. En l'espèce, la

[4]Cf. Cour d'arbitrage, 3 mars 2004, n° 31/2004, cons. B.5.4.

délégation concerne la mise en oeuvre d'une politique dont les éléments essentiels ont en effet été fixés par le législateur.

6. Comme il ressort notamment de la motivation de l'urgence de la demande d'avis, le projet à l'examen est le pendant pour les indépendants du projet de loi introduisant un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des plafonds et seuils de revenus ainsi que des allocations sociales, qui concerne plus particulièrement les travailleurs salariés [5]. Le projet est d'ailleurs rédigé dans une large mesure en des termes similaires.

Pour éviter toute discussion sur l'interprétation des deux textes, il est recommandé de faire concorder le texte du projet à l'examen le mieux possible et dans les deux langues avec celui de l'autre projet. Même si le Conseil d'État ne peut pas affirmer avoir trouvé des différences flagrantes, il estime néanmoins utile d'inviter les auteurs du projet à procéder à une comparaison minutieuse des deux textes.

---

[5]Ce projet a fait l'objet de l'avis 38.291/1 donné par le Conseil d'État le 5 avril 2005.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT