

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.394/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 mei 2005 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement bij het ontwerp van wet "houdende diverse bepalingen betreffende het sociaal overleg", heeft op 12 mei 2005 het volgende advies gegeven:

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 spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

"que le présent texte constitue un amendement au projet de loi portant des dispositions relatives à l'accord interprofessionnel déposé ce 4 mai 2005 à la Chambre et pour lequel le Gouvernement a demandé l'application de l'article 80 de la Constitution. Le projet de loi en question s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de maintenir la paix sociale, les partenaires n'ayant pu finaliser eux-mêmes l'accord en question. De plus, il est nécessaire que tant les organismes percepteurs des cotisations de sécurité sociale que les employeurs et leurs mandataires puissent adapter leurs méthodes de travail aux dispositions contenues dans le texte soumis à votre haute juridiction".

*

* *

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 vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

VORMVEREISTEN

Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde documenten blijkt niet dat de Inspectie van Financiën over het amendement heeft geadviseerd, noch dat de Minister van Begroting zijn akkoord ermee heeft betuigd. Uit het amendement

¹Aangezien het om een amendement bij een wetsontwerp gaat, wordt onder "rechtsgrond" verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

vloeien nochtans, zij het op onrechtstreekse wijze, budgettaire gevolgen voort. Aan de voornoemde vormvereisten dient derhalve te worden voldaan.

ALGEMENE OPMERKING

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, zich in dit advies dient te beperken tot het onderzoek, bedoeld in artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, meent hij er desondanks op te moeten wijzen dat het amendement vanuit legistiek en redactioneel ² opzicht aan een bijkomende controle moet worden onderworpen.

Zo dient, bij wijze van voorbeeld, de wijzigingsbepaling onder artikel X+12 te worden geredigeerd op een manier die duidelijker tot uiting brengt dat de ontworpen bepalingen enkel onderdelen zijn van een reeds in de te wijzigen tekst ³ voorkomende opsomming. Uiteraard dient de artikelsgewijze indeling van het om advies voorgelegde amendement correct te gebeuren. Zo moet het ontworpen artikel 41*ter* van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, in "artikel X+15" worden opgenomen en moet deze laatste bepaling van een aangepaste inleidende zin worden voorzien.

Deze voorbeelden zijn niet exhaustief en hebben geen betrekking op andere onvolkomenheden, zoals onder andere discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst (zie het ontworpen artikel 41*ter*, § 3, derde lid, in fine) en vergetelheden, zoals het ontbreken van het jaartal van de betrokken wet in de Franse tekst van de inleidende zin van artikel X+16.

²Voor de redactie van de Nederlandse tekst is aan een grondige herziening toe. Bepaalde artikelen van het amendement zijn immers moeilijk leesbaar als gevolg van een gebrekkige zinsconstructie (zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 41*ter*, §§ 2, 3, tweede lid, en 7, van de wet van 27 juni 1969).

³Zijnde artikel 19, eerste lid, van de in artikel X+12 bedoelde hypotheekwet van 16 december 1851, waarin streepjes worden gebruikt wat, omwille van de redactionele eenvormigheid, hier ten uitzonderlijke titel kan worden gebillijkt.

ONDERZOEK VAN HET AMENDEMENT

Artikel X+11

In het ontworpen artikel 40*bis* van de voornoemde wet van 27 juni 1969 wordt aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid de bevoegdheid verleend om "de voorwaarden en modaliteiten (lees: nadere regelen)" vast te leggen volgens dewelke aan de schuldenaars van de betrokken Rijksdienst afbetalingstermijnen kunnen worden toegestaan. Het is weliswaar zo dat de bedoelde voorwaarden en regelen door de Minister van Sociale Zaken moeten worden goedgekeurd, maar dat kan geen afbreuk doen aan de vaststelling dat in het ontworpen artikel 40*bis* een reglementaire bevoegdheid wordt toegekend aan het beheerscomité in kwestie.

De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft er in het verleden al meermaals op gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen of organen ervan, moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en terzake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid 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.

Het is zeer de vraag of het bepalen van voorwaarden en nadere regelen inzake het verlenen van afbetalingstermijnen aan schuldenaars van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, kan worden beschouwd als zijnde een bevoegdheid van technische aard met slechts een beperkte draagwijdte en of, met andere woorden, de delegatie van

.../...

dergelijke bevoegdheid aan het beheerscomité van de voornoemde Rijksdienst kan worden ingepast in het geheel van de zo-even vermelde criteria. Is dat niet het geval, dan dient in het amendement zelf in een basisregeling met betrekking tot het verlenen van de afbetalingstermijnen te worden voorzien of moet aan de Koning de daartoe vereiste bevoegdheid worden toegekend.

Artikel X+12

In het eerste van de ontworpen leden onder artikel X+12 moet melding worden gemaakt van "de fondsen voor bestaanszekerheid" en niet van "het Fonds voor bestaanszekerheid".

Artikel X+13

In het ontworpen opschrift van afdeling 6 van hoofdstuk IV van de wet van 27 juni 1969, en ook in de daaropvolgende ontworpen bepalingen, wordt melding gemaakt van "de inningsinstellingen". Het begrip "inningsinstelling" komt als zodanig formeel niet voor in de wet van 27 juni 1969. In die wet wordt immers uitsluitend melding gemaakt van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid die als inningsinstelling optreedt. De term "inningsinstellingen" lijkt erop te wijzen dat er verscheidene van die instellingen worden beoogd in het amendement. Ter wille van de rechtszekerheid zou het amendement moeten worden aangevuld met een bepaling waarin de beoogde "inningsinstellingen" uitdrukkelijk worden opgesomd.

Artikel X+15

1. Aangezien het ontworpen artikel 41*ter* van de wet van 27 juni 1969 van aard kan zijn de aansprakelijkheid van de optredende notaris ⁴ in het gedrang te brengen, dient de betrokken bepaling met de nodige precisie te worden opgesteld. Vraag is of het ontworpen artikel 41*ter* in al zijn onderdelen aan dat vereiste voldoet.

2.1. Zo dient de notaris overeenkomstig het ontworpen artikel 41*ter*, § 1, eerste lid, op de hoogte te zijn van de hoedanigheid van de eigenaar van het onroerend goed, schip of vaartuig: het kan gaan om "een rechtspersoon of een natuurlijk persoon die een zelfstandige activiteit uitoefent op het moment van het plaatsvinden van het verlijden van de akte". De stellers van het amendement dienen te overwegen of daarbij niet in een gelijksoortige procedure zou moeten worden voorzien als de procedure van vraagstelling die wordt geregeld in artikel 93*ter*, § 1, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde.

2.2. In het ontworpen artikel 41*ter* wordt meermaals melding gemaakt van een kennisgeving via elektronische weg. De rechtszekerheid zou ermee zijn gebaat indien in het amendement zou worden geëxpliciteerd op welke precieze datum de betrokken kennisgevingen worden geacht te zijn gedaan. In tegenstelling tot wat het geval is in bijvoorbeeld het reeds aangehaalde artikel 93*ter* van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, maar ook in artikel 433, § 2, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, bevat het amendement wat dat betreft geen regeling.

⁴Het ontworpen artikel 41*ter*, § 7, eerste lid, van de wet van 27 juni 1969 voorziet in een gelijkaardige aansprakelijkheidsregeling ten aanzien van "openbare ambtenaren of ministeriële officieren". De commentaar die in dat verband als verantwoording bij het amendement wordt gegeven, zou meer uniform moeten worden gemaakt in de Nederlandse en de Franse tekst, wat het vereiste inzake "de waarde (van) minder dan 250 euro" betreft (in het Frans: "la valeur atteint au moins 250 EUR"). Gelet op het bepaalde in de tekst van het amendement, dient de Nederlandse versie van de verantwoording op de Franse te worden afgestemd.

2.3. Ook rijst de vraag of, steeds ter wille van de rechtszekerheid, niet best wordt geëxpliciteerd aan welk orgaan binnen de betrokken Rijksdiensten de berichtgeving, bedoeld in het ontworpen artikel 41*ter*, § 1, tweede lid, precies dient te gebeuren, of dat terzake de Koning wordt belast met het aanwijzen van dat orgaan.

2.4. Tot slot is het, steeds wat het ontworpen artikel 41*ter*, § 1, tweede lid, betreft, niet duidelijk welke de exacte draagwijdte is van de zinsnede "als het om rechtspersonen gaat". Ofwel volgt uit die zinsnede dat de regeling enkel slaat op rechtspersonen en moet een dergelijke regeling worden geacht te ontbreken wat natuurlijke personen betreft, ofwel ligt aan die zinsnede de bedoeling ten grondslag tot uitdrukking te brengen dat, in geval het om rechtspersonen gaat, zowel de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, als de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, dienen te worden geïnformeerd. De redactie van het amendement is op dat punt aan verduidelijking toe. Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 41*ter*, § 7, eerste lid.

2.5. Uit wat voorafgaat, volgt dat het ontworpen artikel 41*ter* best aan een bijkomend onderzoek wordt onderworpen vanuit de zo-even geschetste optiek. De stellers van het ontwerp zullen in voorkomend geval inspiratie kunnen opdoen in de voornoemde fiscaalrechtelijke bepalingen.

Artikel X+16

In het ontworpen artikel 41*quater*, § 2, van de wet van 27 juni 1969 wordt melding gemaakt van "sociale schulden". Dat begrip moet worden verduidelijkt of anders omschreven.

.....

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.394/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 9 mai 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendement au projet de loi "portant des dispositions diverses relatives à la concertation sociale", a donné le 12 mai 2005 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 par la circonstance

"que le présent texte constitue un amendement au projet de loi portant des dispositions relatives à l'accord interprofessionnel déposé ce 4 mai 2005 à la Chambre et pour lequel le Gouvernement a demandé l'application de l'article 80 de la Constitution. Le projet de loi en question s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de maintenir la paix sociale, les partenaires n'ayant pu finaliser eux-mêmes l'accord en question. De plus, il est nécessaire que tant les organismes percepteurs des cotisations de sécurité sociale que les employeurs et leurs mandataires puissent adapter leurs méthodes de travail aux dispositions contenues dans le texte soumis à votre haute juridiction".

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

FORMALITÉS

Il ne peut se déduire des documents transmis au Conseil d'État, section de législation, ni que l'Inspection des finances a rendu un avis sur l'amendement, ni que le Ministre du Budget a marqué son accord à son sujet. Or, cet amendement a, fût-ce indirectement, une incidence budgétaire. Il y a dès lors lieu d'accomplir les formalités précitées.

¹S'agissant d'un amendement à un projet de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Bien qu'il lui faille se limiter, dans le présent avis, à l'examen visé à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le Conseil d'État, section de législation, estime néanmoins devoir signaler que l'amendement devrait être revérifié sur le plan de la légistique et de la stylistique ².

Ainsi faudrait-il, par exemple, donner à la disposition modificative inscrite à l'article X+12 une formulation faisant mieux ressortir que les dispositions en projet ne sont que les éléments d'une énumération figurant déjà dans le texte dont la modification est envisagée ³. Il va sans dire que la division en articles de l'amendement soumis pour avis devra s'effectuer de manière correcte. Ainsi l'article 41^{ter}, en projet, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, devrait-il figurer à "l'article X+15", qui devra commencer par une phrase liminaire appropriée.

Les exemples précités ne sont pas exhaustifs, pas plus qu'ils ne visent certaines autres lacunes, telles notamment certaines discordances entre les versions française et néerlandaise (voir la fin de l'article 41^{ter}, § 3, alinéa 3, en projet), et omissions, parmi lesquelles le millésime de la loi visée dans la version française de la phrase liminaire de l'article X+16.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT

Article X+11

²C'est en particulier la version néerlandaise du projet qu'il faudrait soumettre à une révision approfondie. Certains articles de l'amendement se lisent en effet difficilement en raison de leur syntaxe défailante (voir, à titre d'exemple, l'article 41^{ter}, §§ 2, 3, alinéa 2, et 7, en projet, de la loi du 27 juin 1969).

³Il s'agit de l'article 19, alinéa 1^{er}, de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851, visée à l'article X+12. L'article 19 précité a recours à des tirets, ce qui, dans l'intérêt de l'uniformité rédactionnelle, peut exceptionnellement se justifier en l'occurrence.

L'article 40*bis*, en projet, de la loi précitée du 27 juin 1969 habilite le comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale à définir "les conditions et modalités" d'octroi de termes et délais aux débiteurs de l'Office en question. S'il est vrai que les conditions et modalités en question doivent recueillir l'approbation du Ministre des Affaires sociales, force est néanmoins de constater que l'article 40*bis*, en projet, attribue une compétence réglementaire au comité de gestion en question.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà à plusieurs reprises observé dans le passé que l'attribution d'une compétence réglementaire à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État.

Si dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée.

Il est fort douteux que la fixation de conditions et de modalités d'octroi de délais de remboursement aux débiteurs de l'Office national de sécurité sociale puisse être considérée comme une compétence technique n'ayant qu'une portée limitée et, en d'autres termes, que la délégation d'une telle compétence au comité de gestion de l'Office précité puisse remplir l'ensemble des critères énoncés ci-dessus. Si cela ne s'avère pas possible, il faudra inscrire dans l'amendement même un certain nombre de règles fondamentales relatives à l'octroi de délais de remboursement ou conférer au Roi le pouvoir requis à cet effet.

Article X+12

.../...

Le premier alinéa en projet prévu à l'article X+12 devrait faire état, non pas du "Fonds de sécurité d'existence", mais des "fonds de sécurité d'existence".

Article X+13

Tant l'intitulé, en projet, de la section 6 du chapitre IV de la loi du 27 juin 1969 que les dispositions suivantes, en projet, font allusion aux "organismes percepteurs". En tant que telle, la notion d'"organisme percepteur" n'apparaît pas explicitement dans la loi du 27 juin 1969. L'Office national de sécurité sociale est en effet le seul organisme percepteur dont il soit question dans cette loi. Le terme "organismes percepteurs" donne à penser que l'amendement vise divers organismes de ce type. Dans un souci de sécurité juridique, il y aurait lieu de compléter l'amendement en y insérant une disposition qui énumérerait explicitement les "organismes percepteurs" visés.

Article X+15

1. L'article 41*ter*, en projet, de la loi du 27 juin 1969 étant susceptible d'affecter la responsabilité du notaire instrumentant ⁴, cette disposition doit être rédigée avec la précision qui s'impose. La question est de savoir si chacun des éléments de l'article 41*ter*, en projet, répond à cette exigence.

2.1. Conformément à l'article 41*ter*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, le notaire doit ainsi connaître la qualité du propriétaire de l'immeuble, du navire ou du bateau : il peut s'agir d'"une personne morale ou [d']une personne physique exerçant une activité

⁴L'article 41*ter*, § 7, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 27 juin 1969 instaure un régime de responsabilité similaire à l'égard des "fonctionnaires publics ou [des] officiers ministériels". Les versions française et néerlandaise du commentaire fait à ce sujet au titre de justification de l'amendement devraient être uniformisées en ce qui concerne la condition fixant une "valeur [d']au moins 250 EUR" (dans le texte néerlandais : "de waarde minder dan 250 euro bedraagt"). Compte tenu du texte de l'amendement, il conviendra d'aligner la version néerlandaise de la justification sur la version française.

d'indépendant au moment de la passation de l'acte". Les auteurs de l'amendement devront s'interroger sur l'opportunité de mettre en place une procédure similaire à la procédure d'interrogation prévue à l'article 93ter, § 1^{er}, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

2.2. L'article 41*ter*, en projet, fait mention à plusieurs reprises d'une notification par voie électronique. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, l'amendement devrait préciser la date exacte à laquelle les notifications en question sont censées avoir été effectuées. Contrairement, par exemple, à l'article 93*ter* du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, précité, et à l'article 433, § 2, du Code des impôts sur les revenus 1992, l'amendement ne comporte pas de disposition en ce sens.

2.3. La question se pose également de savoir si, toujours dans un souci de sécurité juridique, il ne serait pas préférable de préciser à quel organe des offices nationaux concernés il y a exactement lieu d'adresser la notification visée à l'article 41*ter*, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, ou d'indiquer qu'à cet égard, il incombe au Roi de désigner l'organe en question.

2.4. Enfin, toujours en ce qui concerne l'article 41*ter*, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, on ne peut déterminer la portée exacte du segment de phrase "s'il s'agit de personnes morales". Il signifie soit que la règle s'applique uniquement aux personnes morales, auquel cas il faut présumer qu'une telle règle fait défaut en ce qui concerne les personnes physiques, soit que, lorsqu'il s'agit de personnes morales, il convient d'informer tant l'Office national de sécurité sociale que l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales. La formulation de l'amendement doit être clarifiée à cet égard. L'article 41*ter*, § 7, alinéa 1^{er}, en projet, appelle une observation identique.

2.5. Il serait par conséquent préférable de réexaminer l'article 41*ter* en projet sous l'angle qui vient d'être indiqué. Le cas échéant, les auteurs du projet pourront s'inspirer des dispositions de droit fiscal précitées.

Article X+16

À l'article 41*quater*, § 2, en projet, de la loi du 27 juin 1969, il est question de "dettes sociales". Il y a lieu, soit de clarifier cette notion, soit de la redéfinir.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME