



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.832/1
van 5 december 2014

avis 56.832/1
du 5 décembre 2014

over

sur

een regeringsamendement op
het ontwerp van
programmawet 'betreffende de
welvaartsenveloppe en de
financiering van de sociale
zekerheid'

un amendement du
gouvernement au projet de
loi-programme 'concernant
l'enveloppe bien-être et le
financement de la sécurité
sociale'

Op 28 november 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een regeringsamendement op het ontwerp van programmawet 'betreffende de welvaartsenveloppe en de financiering van de sociale zekerheid'.

Het amendement is door de eerste kamer onderzocht op 4 december 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 december 2014.

*

Le 28 novembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un amendement du gouvernement au projet de loi-programme 'concernant l'enveloppe bien-être et le financement de la sécurité sociale'.

L'amendement a été examiné par la première chambre le 4 décembre 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 décembre 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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

“het feit dat de bepalingen van het voorontwerp, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan die beslissingen genomen in het kader van de begroting 2015 die op heel korte termijn moeten van kracht worden”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

3. Een aantal amendementen (zoals bijvoorbeeld de amendementen artikel X+11, X+14 en X+17) moeten overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’, om advies worden voorgelegd aan hetzij de Nationale Arbeidsraad, hetzij het beheerscomité van de betrokken openbare instellingen. Uit de aan de Raad van State toegezonden documenten blijkt niet dat dergelijke adviezen reeds zijn ingewonnen, noch dat wat dat betreft een beroep wordt gedaan op het spoedeisende karakter van de betrokken aangelegenheid om dergelijke adviezen niet in te winnen.

Uit de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag blijkt evenmin dat over de amendementen die betrekking hebben op het sociaal statuut der zelfstandigen (bijvoorbeeld de amendementen X+2 en X+7) het advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, bedoeld in artikel 110, § 1, tweede lid, 2°, van de wet van 30 december 1992 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’, werd ingewonnen. Er blijkt evenmin dat wat dat betreft de spoedeisendheid wordt ingeroepen.

Indien de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde eventueel nog in te winnen adviezen wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, voor een nieuw onderzoek aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

4. De artikelen X+6 tot X+9 wijzigen de artikelen 5, § 3, 72, § 3 en 73bis, § 3, van de wet van 23 december 2005 ‘betreffende het generatiepact’. In deze paragrafen werd bij de wet

¹ Aangezien het gaat om een amendement op een ontwerp van wet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

van 15 mei 2014 'houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance' een automatisme van de aanpassing van de sociale zekerheidsuitkeringen aan de algemene welvaart ingevoerd, ingeval de bevoegde raadgevende organen geen advies geven voor 15 september van het betrokken jaar. De ontworpen amendementen maken dit automatisme ongedaan. Ze herstellen de oude regeling waarbij bij gebrek aan het bedoelde advies voor 15 september van het jaar waarin de beslissing over een financiële enveloppe voor een algemene welvaartsaanpassing moet worden genomen, het advies geacht wordt te zijn gegeven, en de regering een ontwerp van beslissing opstelt.

In deze amendementen wordt niet nader bepaald wanneer deze artikelen in werking zullen treden en op welke wijze deze artikelen zullen worden toegepast in de tijd.

Uit de huidige versie van de artikelen 5, § 3, 72, § 3 en 73bis, § 3, van de wet van 23 december 2005 (d.i. de versie die op 1 juni 2014 in werking is getreden) kan worden afgeleid dat een automatische welvaartsaanpassing in werking treedt op 1 september 2015 wanneer de bevoegde adviesorganen vóór 15 september 2014 geen advies hebben gegeven. Uit de toelichting van de gemachtigde bij de artikelen X+6 tot X+9 van het ontwerp lijkt de bedoeling afgeleid te kunnen worden om deze automatische welvaartsaanpassing in de praktijk nooit toe te passen, en de ontworpen besluitvormingsprocedure ook toe te passen m.b.t. de financiële welvaartsenveloppe 2015-2016, ondanks het feit dat de termijn waarbinnen de bevoegde organen volgens de huidige regeling advies dienden te geven op 15 september 2014 is verstreken.

Indien de ontworpen bepalingen en hun toepassing in de tijd op deze wijze worden geïnterpreteerd, betekent dit evenwel dat de bestaande regeling, en meer bepaald de daaruit voortvloeiende automatische welvaartsaanpassing, met terugwerkende kracht ongedaan wordt gemaakt.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan de terugwerkende kracht van wetbepalingen, die van die aard is dat zij rechtsonzekerheid in het leven kan roepen, enkel worden verantwoord op grond van bijzondere omstandigheden, inzonderheid wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang², zoals voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.³

De stellers van het ontwerp doen er daarom goed aan in de verantwoording van de amendementen uiteen te zetten op welke wijze de terugwerkende kracht in het licht van de voornoemde rechtspraak te verantwoorden valt.

*

² Zie o.m. GwH 30 oktober 2012, nr. 137/2012, B.9.

³ Zie o.m. GwH 19 december 2001, nr. 159/2001, B.13.1.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par

« het feit dat de bepalingen van het voorontwerp, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan die beslissingen genomen in het kader van de begroting 2015 die op heel korte termijn moeten van kracht worden ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

3. Conformément à 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', un certain nombre d'amendements (comme par exemple les amendements articles X+11, X+14 et X+17) doivent être soumis à l'avis, soit du Conseil national du travail, soit du Comité de gestion des organismes d'intérêt public concernés. Il ne ressort pas des documents transmis au Conseil d'État que ces avis auraient été recueillis, ni qu'à cet égard le caractère urgent de la matière concernée aurait été invoqué pour ne pas devoir les recueillir.

Il ne ressort pas davantage des pièces jointes à la demande d'avis qu'en ce qui concerne les amendements ayant trait au statut social des travailleurs indépendants (par exemple, les amendements X+2 et X+7), l'avis du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, visé à l'article 110, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de la loi du 30 décembre 1992 'portant des dispositions sociales et diverses' a été recueilli. Il n'apparaît pas non plus que l'urgence est invoquée à ce sujet.

Dans l'hypothèse où les avis précités devant éventuellement encore être recueillis donneraient lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, section de législation, les dispositions modifiées devraient être à nouveau soumises pour examen à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

4. Les articles X+6 à X+9 modifient les articles 5, § 3, 72, § 3 et 73bis, § 3, de la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte de solidarité entre les générations'. Dans ces paragraphes, la loi du 15 mai 2014 'portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance' introduit un système automatique d'adaptation des prestations de sécurité sociale au bien-être général au cas où les organes consultatifs compétents ne donneraient pas d'avis avant le 15 septembre de l'année concernée. Les amendements en projet suppriment ce mécanisme automatique. Ils rétablissent l'ancien dispositif qui prévoyait que si l'avis visé n'est pas donné

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

avant le 15 septembre de l'année au cours de laquelle la décision relative à une enveloppe financière pour une adaptation au bien-être général doit être prise, l'avis est censé avoir été donné et le gouvernement rédige un projet de décision.

Ces amendements ne précisent pas la date à laquelle ces articles entreront en vigueur ni la manière dont ces articles s'appliqueront dans le temps.

Il peut se déduire de la version actuelle des articles 5, § 3, 72, § 3 et 73bis, § 3, de la loi du 23 décembre 2005 (c'est-à-dire la version qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014) qu'une adaptation automatique au bien-être entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2015 si les organes consultatifs compétents n'ont pas donné d'avis avant le 15 septembre 2014. L'intention qui peut, semble-t-il, se dégager des explications fournies par le délégué à propos des articles X+6 à X+9 du projet est de ne jamais appliquer, dans la pratique, cette adaptation automatique au bien-être et d'appliquer également la procédure décisionnelle en projet en ce qui concerne l'enveloppe bien-être financière 2015-2016, nonobstant l'expiration du délai dans lequel les organes compétents devaient, en vertu du dispositif actuel, donner un avis le 15 septembre 2014.

Si les dispositions en projet et leur application dans le temps devraient être interprétées en ce sens, il en résulterait toutefois que le régime existant, et plus spécialement l'adaptation au bien-être automatique qui en découle, serait annulé avec effet rétroactif.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la rétroactivité de dispositions législatives, qui est de nature à créer une insécurité juridique, ne peut se justifier que par des circonstances particulières, notamment lorsqu'elle est nécessaire pour réaliser un objectif d'intérêt général², comme le bon fonctionnement ou à la continuité du service public³.

Les auteurs du projet seraient par conséquent bien avisés d'exposer dans la justification des amendements de quelle manière l'effet rétroactif se justifie au regard de la jurisprudence précitée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

² Voir notamment C.C., 30 octobre 2012, n° 137/2012, B.9.

³ Voir notamment C.C., 19 décembre 2001, n° 159/2001, B.13.1.