



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.815/2
du 10 février 2016

advies 58.815/2
van 10 februari 2016

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant les articles 252
et 276 de l'arrêté royal du
3 juillet 1996 portant exécution
de la loi relative à l'assurance
obligatoire soins de santé et
indemnités, coordonnée le
14 juillet 1994'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van de
artikelen 252 en 276 van het
koninklijk besluit van 3 juli
1996 tot uitvoering van de wet
betreffende de verplichte
verzekering voor
geneeskundige verzorging en
uitkeringen, gecoördineerd op
14 juli 1994'

Le 15 janvier 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les articles 252 et 276 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 février 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été rédigé par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 février 2016.

*

Op 15 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de artikelen 252 en 276 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 10 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is opgesteld door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 februari 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Si rien n'empêchait de prendre l'avis du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, cet avis n'était cependant pas légalement requis ¹.

De même, si la ministre pouvait procéder à une analyse d'impact de l'arrêté en projet, cette analyse n'était pas requise au titre d'une formalité obligatoire ².

Aussi, il sera fait mention de l'avis et de l'analyse en question dans des alinéas commençant par le mot « Considérant », et non pas par le mot « Vu ». Ils seront placés après les visas.

Ceci étant, l'avis du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants a été confirmé le 25 juin 2015. La mention de cette dernière date sera ajoutée.

2. Dans l'alinéa du préambule faisant état de la Commission de contrôle budgétaire, la date du 22 juillet 2015 doit être remplacée par celle du 24 août 2015.

DISPOSITIF

Article 3

Selon l'article 3, l'arrêté en projet

« entre en vigueur le 1^{er} octobre 2015, et ce, pour le titulaire dont la période de début d'activité conformément à l'article 13bis, § 2, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants', commence au plus tôt au 3^{ème} trimestre de l'année 2015 ».

¹ Sur les cas dans lesquels l'avis de cet organe est requis, voir l'article 110, § 1^{er}, de la loi du 30 décembre 1992 'portant des dispositions sociales et diverses'.

² En ce qui concerne les projets d'arrêtés, l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' n'exige la réalisation d'une telle analyse que pour les projets d'arrêtés qui doivent être délibérés en Conseil des ministres en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, ce qui n'est pas le cas du présent projet d'arrêté.

Interrogée sur le point de savoir si cette disposition est toujours d'actualité, la fonctionnaire délégué a répondu que, « depuis la rédaction du projet, il a été convenu de reporter la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 ».

Même s'il est revu en ce sens, l'arrêté en projet produirait ainsi ses effets rétroactivement.

Or, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. En l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, par exemple parce qu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Il appartiendra à l'auteur du projet de s'assurer, en ayant égard à ces principes, que la rétroactivité envisagée se justifie en l'espèce. À défaut, il conviendra d'adapter l'article 3.

Si la rétroactivité est dûment justifiée, les mots « entre en vigueur » seront remplacés par les mots « produit ses effets ».

En outre, comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet ou celle à laquelle il produit ses effets et la date à laquelle commence au plus tôt la période de début d'activité visée par le texte doivent coïncider.

L'article 3 sera revu en conséquence.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Aanhef

1. Ook al stond niets eraan in de weg dat het advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen werd ingewonnen, toch was dit advies niet wettelijk vereist.¹

En hoewel de minister een impactanalyse van het ontworpen besluit mocht laten uitvoeren, was deze analyse evenmin een verplicht vormvereiste.²

Het advies en de analyse in kwestie moeten dan ook worden vermeld in leden die beginnen met de woorden “Overwegende dat”, en niet met de woorden “Gelet op”. Die leden moeten na de aanhefverwijzingen komen te staan.

In casu is het advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen bevestigd op 25 juni 2015. Ook die laatste datum moet worden vermeld.

2. In het lid van de aanhef waarin gewag wordt gemaakt van de Commissie voor Begrotingscontrole, moet de datum van 22 juli 2015 worden vervangen door die van 24 augustus 2015.

Dispositief

Artikel 3

Artikel 3 bepaalt:

“het ontwerpbesluit treedt in werking op 1 oktober 2015, en dit voor de gerechtigde waarvan de periode van begin van bezigheid overeenkomstig artikel 13bis,

¹ Voor de gevallen waarin het advies van deze instantie wel vereist is, zie artikel 110, § 1, van de wet van 30 december 1992 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’.

² Wat de ontwerpbesluiten betreft, wordt bij artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ het uitvoeren van een dergelijke analyse alleen verplicht gesteld voor de ontwerpbesluiten waarover in de Ministerraad overleg moet worden gepleegd krachtens een wets-of verordeningbepaling, wat niet het geval is voor dit ontwerpbesluit.

§ 2, van het koninklijk besluit nr. 38 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, ten vroegste het derde kwartaal van het jaar 2015 een aanvang neemt.”

Op de vraag of die bepaling nog van kracht is, heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord dat “depuis la rédaction du projet, il a été convenu de reporter la date d’entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016.”

Ook indien het ontwerpbesluit in die zin wordt herzien, zou het zodoende terugwerken.

In de regel hebben bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel evenwel geen terugwerkende kracht. Indien terugwerkende kracht niet door de wet toegestaan wordt, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals bijvoorbeeld de continuïteit van de openbare dienst of de regularisering van een rechts- of feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

De steller van het ontwerp dient zich ervan te vergewissen dat, gelet op die beginselen, de overwogen terugwerking in dit geval gerechtvaardigd is. Zo niet moet artikel 3 worden aangepast.

Indien de terugwerking terdege gerechtvaardigd is, moeten de woorden “treedt in werking” vervangen worden door de woorden “heeft uitwerking met ingang van”.

Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft beaamd, moeten bovendien de datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit of de datum waarop het uitwerking heeft, samenvallen met de datum waarop de periode van begin van bezigheid als bedoeld in de tekst ten vroegste een aanvang neemt.

Artikel 3 moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT