



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.858/1
van 16 februari 2017

avis 60.858/1
du 16 février 2017

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Sociale Zaken 'tot
wijziging [van artikel 4] van
het ministerieel besluit van
23 oktober 2015 betreffende
het model van de kaart en van
het visum 'kunstenaars''

un projet d'arrêté du Ministre
des Affaires sociales 'portant
modification de l'article 4 de
l'arrêté ministériel du
23 octobre 2015 relatif au
modèle de la carte et du visa
'artistes''

Op 17 januari 2017 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 ministerieel besluit 'tot wijziging [van artikel 4] van het ministerieel besluit van 23 oktober 2015 betreffende het model van de kaart en van het visum 'kunstenaars'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rita VAN DEN EECKHOUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 februari 2017.

*

Le 17 janvier 2017, 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 ministériel 'portant modification de l'article 4 de l'arrêté ministériel du 23 octobre 2015 relatif au modèle de la carte et du visa 'artistes'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 février 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rita VAN DEN EECKHOUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 février 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe een wijziging aan te brengen in artikel 4 van het ministerieel besluit van 23 oktober 2015 ‘betreffende het model van de kaart en van het visum ‘kunstenars’. Thans wordt in dat artikel bepaald dat de kaart gratis wordt uitgereikt door het secretariaat van de Commissie Kunstenars “direct na ontvangst van de aanvraag voor een kunstenaarskaart”. De ontworpen wijziging houdt in dat de kaart door het secretariaat eerst zal worden uitgereikt “na onderzoek door het secretariaat van de aanvraag voor een kunstenaarskaart gelet op de rechtspraak van de Commissie” (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2017 (artikel 2 van het ontwerp).

2.1. Het ontworpen artikel 4 van het ministerieel besluit van 23 oktober 2015 heeft betrekking op de uitreiking van zowel het visum ‘kunstenaar’ als van de kunstenaarskaart. Ook al is de ontworpen wijziging inhoudelijk beperkt tot de regeling van de uitreiking van de kunstenaarskaart, wordt de rechtsgrond niettemin geboden door zowel artikel 1, § 2, dat betrekking heeft op het visum ‘kunstenaar’, als door artikel 2, § 2, dat betrekking heeft op de kunstenaarskaart, van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 ‘tot aanvulling van het sociaal statuut der kunstenaars en tot vaststelling van de nadere regels voor de toekenning van het visum kunstenaar en van de kunstenaarskaart’, en de daarin opgenomen machtigingen aan de minister bevoegd voor sociale zaken.

Die bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 172, § 2, 4° en 5°, van de programmawet (I) van 24 december 2002.

2.2. Specifiek wat betreft de thans ontworpen inhoudelijke wijziging van artikel 4 van het ministerieel besluit van 23 oktober 2015 dient evenwel, niettegenstaande de vrij ruime machtiging aan de minister bevoegd voor Sociale Zaken in voornoemd artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 om “het model, de nadere regels voor de aflevering, de nadere regels voor het bijhouden en bewaren en de informatie die moet vermeld zijn op de kunstenaarskaart” vast te stellen, te worden gewezen op de volgende “flankerende” bepalingen:

- artikel 172, § 2, 4°, van de programmawet (I) bepaalt als taak van de Commissie Kunstenars, “het afleveren van de kunstenaarskaart bedoeld in artikel 17sexies van het koninklijk besluit van 28 november 1969 ‘tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’”;

- artikel 5 van het koninklijk besluit van 26 juni 2003 ‘houdende de organisatie en de werking van de Commissie ‘Kunstenars’ bepaalt enerzijds dat de administrateurs-generaal van de Rijksdienst voor sociale zekerheid, van het Rijksinstituut voor Sociale verzekeringen der Zelfstandigen en van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening onder de ambtenaren van hun instelling elk één personeelslid aanwijzen dat belast wordt met de voorbereiding van de werkzaamheden van de Commissie en, anderzijds, dat de FOD Sociale Zekerheid belast is met het secretariaat van de Commissie en de voorbereiding van haar werkzaamheden;

- artikel 25 van het huishoudelijk reglement van de Commissie Kunstenaars, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 29 februari 2016, bepaalt als taak voor het secretariaat (1°) “het registreren van de aanvragen tot het verkrijgen van (...) de kunstenaarskaart (...)”, (7°) “het opmaken van de beslissingen van de Commissie m.b.t. aanvragen voor het verkrijgen van (...) [de] kunstenaarskaart (...), op basis van de modellen of ontwerp teksten die haar worden overgemaakt en/of de gegevens en argumenten die bij de beraadslaging in aanmerking zijn gekomen” en (12°) “het versturen van de kunstenaarskaart (...) naar de aanvrager”.

2.3. Uit het hiervoor weergegeven wettelijk en reglementair kader, waarmee de door de bevoegde minister op grond van het voornoemde artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 26 maart 2014 tot stand te brengen regeling met betrekking tot de aflevering van de kunstenaarskaart in overeenstemming dient te zijn, volgt dat het secretariaat enkel met de uitreiking van de kunstenaarskaart kan worden belast, voor zover het uitreiken van de kunstenaarskaart door de Commissie als een louter materiële handeling wordt beschouwd, zonder dat dit gepaard gaat met een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. Het uitreiken van de kunstenaarskaart dient dan te worden beschouwd als een handeling die automatisch volgt op de aanvraag daartoe. De regeling opgenomen in het huidige artikel 4 van het ministerieel besluit van 23 oktober 2015 lijkt deze werkwijze te bevestigen, door te bepalen dat de kaart door het secretariaat van de Commissie wordt uitgereikt “direct na ontvangst van de aanvraag voor een kunstenaarskaart”.

Indien evenwel het uitreiken van de kunstenaarskaart door het secretariaat gepaard dient te gaan met een inhoudelijk onderzoek van de aanvraag, waarbij onder meer rekening moet worden gehouden met de rechtspraak van de Commissie ter zake, kan een dergelijke regeling niet worden ingepast in het voornoemde juridische kader, aangezien die de bevoegdheden van het secretariaat, zoals bepaald in dat kader, duidelijk te buiten gaat.

2.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat in de huidige stand van de wetgeving de ontworpen wijziging geen doorgang kan vinden. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet dan ook af van een verder onderzoek van het om advies voorgelegde ontwerp.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 4 de l'arrêté ministériel du 23 octobre 2015 'relatif au modèle de la carte et du visa 'artistes''. Pour l'heure, cet article énonce que la carte est délivrée gratuitement par le secrétariat de la Commission Artistes « dès réception de la demande d'obtention de la carte artistes ». La modification en projet implique que la carte ne sera délivrée par le secrétariat qu'après « examen par celui-ci de la demande au regard de la jurisprudence de la Commission » (article 1^{er} du projet).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2017 (article 2 du projet).

2.1. L'article 4, en projet, de l'arrêté ministériel du 23 octobre 2015 concerne la délivrance tant du visa 'artiste' que de la carte d'artiste. Même si la modification en projet est limitée, quant au contenu, au régime de la délivrance de la carte d'artiste, il n'en reste pas moins que tant l'article 1^{er}, § 2, qui concerne le visa 'artiste', que l'article 2, § 2, qui porte sur la carte d'artiste, de l'arrêté royal du 26 mars 2014 'complétant le statut social des artistes et fixant les modalités d'octroi du visa artiste et de la carte d'artiste', qui comportent des délégations au ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions, lui procurent un fondement juridique.

Ces dispositions trouvent à leur tour un fondement juridique dans l'article 172, § 2, 4^o et 5^o, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002.

2.2. Toutefois, en ce qui concerne spécifiquement la modification de fond, actuellement en projet, apportée à l'article 4 de l'arrêté ministériel du 23 octobre 2015 et nonobstant la délégation assez large que l'article 2, § 2, précité, de l'arrêté royal du 26 mars 2014 confère au ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions pour fixer « le modèle, les modalités d'émission, les modalités de tenue et de conservation et les informations devant figurer sur la carte artiste », il convient de relever les dispositions « d'accompagnement » suivantes :

- l'article 172, § 2, 4^o, de la loi-programme (I) confie à la Commission Artistes la mission « de délivrer la carte d'artiste visée à l'article 17^{sexies} de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, selon les modalités fixées par le Roi' » ;

- l'article 5 de l'arrêté royal du 26 juin 2003 'relatif à l'organisation et aux modalités de fonctionnement de la Commission 'Artistes'' dispose, d'une part, que les administrateurs généraux de l'Office national de Sécurité sociale, de l'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants et de l'Office national de l'Emploi désignent chacun parmi les fonctionnaires de leur organisme un membre du personnel chargé de la préparation des travaux de la Commission et, d'autre part, que le SPF Sécurité sociale est chargé d'assurer le secrétariat de la Commission et la préparation de ses travaux ;

- l'article 25 du règlement d'ordre intérieur de la Commission Artistes, approuvé par l'arrêté royal du 29 février 2016, charge le secrétariat (1^o) « de l'enregistrement des demandes d'obtention (...) de la carte artiste (...) », (7^o) « de la rédaction des décisions de la Commission relatives aux demandes d'obtention (...) de la carte artiste (...), sur base des modèles ou projets de

textes qui lui sont transmis et/ou des données et arguments pris en considération lors du délibéré » et (12°) « de l'envoi de la carte (...) artiste (...) au demandeur ».

2.3. Il résulte du cadre légal et réglementaire précité, avec lequel doit être conforme le régime relatif à l'émission de la carte d'artiste, à adopter par le ministre compétent en vertu de l'article 2, § 2, précité de l'arrêté royal du 26 mars 2014, que le secrétariat peut uniquement être chargé de délivrer la carte d'artiste, dans la mesure où sa délivrance par la Commission est considérée comme un acte purement matériel, sans qu'elle s'accompagne d'une appréciation de la demande sur le fond. La délivrance de la carte d'artiste doit alors être considérée comme un acte qui suit automatiquement la demande en ce sens. En prévoyant que la carte est délivrée par le secrétariat de la Commission « dès réception de la demande d'obtention de la carte artistes », le régime inscrit dans l'article 4 actuel de l'arrêté ministériel du 23 octobre 2015 semble confirmer cette manière de procéder.

Toutefois, si la délivrance de la carte d'artiste par le secrétariat doit s'accompagner d'un examen de la demande sur le fond, lequel doit notamment tenir compte de la jurisprudence de la Commission en la matière, pareil régime ne peut s'inscrire dans le cadre juridique précité, dès lors qu'il excède clairement les compétences du secrétariat définies dans ce cadre.

2.4. Il résulte de ce qui précède qu'en l'état actuel de la législation, la modification en projet ne peut se concrétiser. Le Conseil d'État, section de législation, renonce dès lors à poursuivre l'examen du projet soumis pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME