



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.579/1
van 28 december 2017

avis 62.579/1
du 28 décembre 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'houdende uitvoering van de wet
tot toewijzing van nieuwe
inningstaken aan en tot integratie
van sommige opdrachten en een
deel van het personeel van de
Hulp- en Voorzorgskas voor
Zeevarenden in de Rijksdienst voor
Sociale Zekerheid en de Hulpkas
voor Ziekte- en
Invaliditeitsverzekering'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de la loi portant
affectation de nouvelles missions
de perception et intégration de
certaines missions et d'une partie
du personnel de la Caisse de
Secours et de Prévoyance en faveur
des marins à l'Office National de
Sécurité Sociale et la Caisse
Auxiliaire d'Assurance
Maladie-Invalidité'

Op 30 november 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 koninklijk besluit ‘houdende uitvoering van de wet tot toewijzing van nieuwe inningstaken aan en tot integratie van sommige opdrachten en een deel van het personeel van de Hulp- en Voorzorgskas voor Zeevarenden in de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, 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 28 december 2017.

*

Le 30 novembre 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 royal ‘portant exécution de la loi portant affectation de nouvelles missions de perception et intégration de certaines missions et d'une partie du personnel de la Caisse de Secours et de Prévoyance en faveur des marins à l'Office National de Sécurité Sociale et la Caisse Auxiliaire d'Assurance Maladie-Invalidité’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 décembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 décembre 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, luidens het opschrift ervan, uitvoering te geven aan de wet van (...) ‘tot toewijzing van nieuwe inningstaken aan en tot integratie van sommige opdrachten en een deel van het personeel van de Hulp- en Voorzorgskas voor Zeevarenden in de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering’. Met het oog hierop worden een reeks wetten en koninklijke besluiten hetzij gewijzigd, hetzij gedeeltelijk of volledig opgeheven. Voor zover het gaat om “wijzigingen”, zijn deze voornamelijk van technische aard.

De voornoemde wet strekt ertoe, met ingang van 1 januari 2018, de bevoegdheden van de Hulp- en Voorzorgskas voor Zeevarenden (hierna: HVKZ) voor een deel (wat betreft de inning en verdeling van de bijdragen inzake sociale zekerheid voor de sector van de koopvaardij, evenals het beheer van het individueel kapitalisatiestelsel voor deze sector) te integreren in de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, en voor een ander deel (wat betreft het beheer van de ziekte- en invaliditeitsverzekering voor de zeelieden ter koopvaardij, evenals de uitbetaling van de voordelen van de sociale dienst voor zeelieden en de toekenning en uitbetaling van de oorlogsvaartvergoeding) te integreren in de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. De HVKZ houdt op te bestaan en wordt door de Koning ontbonden.

Die wet, alsook de in het ontwerp vervatte wijzigingen of opheffingen, dienen te worden gezien in het licht van een ruimere herschikking van bevoegdheden tussen diverse instellingen van sociale zekerheid, zoals die voortvloeit uit (onder meer) de wet van 12 mei 2014 ‘tot oprichting van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels’, de wet van 10 juli 2016 ‘tot toewijzing van nieuwe inningstaken aan en tot integratie van sommige opdrachten en een deel van het personeel van de dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels in de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid alsmede tot regeling van diverse aangelegenheden met betrekking tot Famifed en de Federale Pensioendienst’, en de wet van 28 april 2017 ‘tot oprichting van het *War Heritage Institute*’ en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor veteranen - Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie’.

2.1. Als rechtsgrond voor de in het ontwerp vervatte wijzigingen of opheffingen wordt in de aanhef van het ontwerp op de eerste plaats verwezen naar artikel 37 van de Grondwet. Die bepaling, op grond waarvan de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning, kan evenwel in geen geval dienstig zijn als rechtsgrond voor het ontwerp. De verwijzing ernaar dient dan ook weggelaten te worden uit de aanhef.

2.2. Daarnaast wordt in de aanhef enkel nog verwezen naar artikel 28 van de wet waarvan het ontwerp de uitvoering beoogt, dat luidt:

“De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de bestaande wettelijke bepalingen opheffen, wijzigingen, aanvullen of vervangen om de tekst ervan in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet.”

Die bepaling zou weliswaar rechtsgrond kunnen bieden voor een aantal bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op het wijzigen of opheffen van wetskrachtige bepalingen, maar kan geenszins rechtsgrond bieden voor het gehele ontwerp, met inbegrip van de wijzigingen of opheffingen die geen betrekking hebben op wetskrachtige bepalingen.

Met betrekking tot laatstgenoemde wijzigingen of opheffingen, opgenomen in de artikelen 7 tot 31 van het ontwerp, dient dan ook te worden besloten dat geen enkele rechtsgrond ervoor wordt vermeld in de aanhef van het ontwerp.

2.3. Het staat aan de steller van het ontwerp om voor elke in het ontwerp opgenomen bepaling de concrete rechtsgrond te onderzoeken en deze weer te geven in de aanhef van het ontworpen besluit.

Wat dat onderzoek betreft, zal in voorkomend geval ook rekening moeten worden gehouden met artikel 49 van de voornoemde wet van 10 juli 2016 en artikel 38 van de voornoemde wet van 28 april 2017, die eveneens de Koning machtigen om wetskrachtige bepalingen te wijzigen. Daarnaast dient voor elke ontworpen bepaling waarvoor een beroep zou worden gedaan op artikel 108 van de Grondwet, waaraan de Koning een algemene uitvoeringsbevoegdheid ontleent, in de aanhef te worden weergegeven aan welke concrete wetsbepaling(en) op die wijze uitvoering wordt gegeven.

Teneinde het door de Raad van State, afdeling Wetgeving, uit te voeren rechtsgrondonderzoek te faciliteren, verdient het aanbeveling om voor elke ontworpen bepaling de overeenstemmende rechtsgrondbepaling weer te geven in een concordantietabel.

2.4. Gelet op hetgeen voorafgaat, onthoudt de afdeling Wetgeving zich thans van een nader onderzoek van het ontwerp.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Selon son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de donner exécution à la loi du (...) 'portant affectation de nouvelles missions de perception et intégration de certaines missions et d'une partie du personnel de la Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins à l'Office national de sécurité sociale et la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité'. À cet effet, une série de lois et d'arrêtés royaux sont, soit modifiés, soit partiellement ou intégralement abrogés. Lorsqu'il s'agit de « modifications », elles sont principalement de nature technique.

La loi précitée vise à intégrer, avec effet au 1^{er} janvier 2018, les compétences de la Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins (ci-après : CSPM) pour partie (en ce qui concerne la perception et la répartition des cotisations de sécurité sociale pour le secteur de la marine marchande, ainsi que la gestion du régime de capitalisation individuel pour ce secteur) à l'Office national de sécurité sociale, et pour partie (en ce qui concerne la gestion de l'assurance maladie-invalidité pour les marins de la marine marchande, ainsi que l'attribution des avantages du service social pour marins et l'attribution et le paiement de l'indemnité de navigation en temps de guerre), à la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité. La CSPM cesse d'exister et est dissoute par le Roi.

Cette loi, ainsi que les modifications ou abrogations contenues dans le projet, doivent être appréciées à la lumière d'un réaménagement plus large des compétences entre les différentes institutions de sécurité sociale, tel qu'il découle (notamment) de la loi du 12 mai 2014 'portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale', de la loi du 10 juillet 2016 'portant affectation de nouvelles missions de perception et intégration de certaines missions et d'une partie du personnel de l'office des régimes particuliers de sécurité sociale à l'Office national de sécurité sociale et réglant certaines matières relatives à Famifed et au Service fédéral des pensions' et de la loi du 28 avril 2017 'portant création du *'War Heritage Institute'* et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l'Institut des vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, du Musée royal de l'armée et d'histoire militaire, du Mémorial national du Fort de Breendonk, et du Pôle historique de la Défense'.

2.1. À titre de fondement juridique des modifications ou abrogations contenues dans le projet, son préambule vise en premier lieu l'article 37 de la Constitution. Cette disposition, selon laquelle le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi, ne peut toutefois en aucun cas procurer un fondement juridique adéquat au projet. La référence qui y est faite doit dès lors être omise du préambule.

2.2. Au demeurant, le préambule ne vise plus que l'article 28 de la loi à laquelle le projet entend donner exécution, et qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, abroger, modifier, compléter ou remplacer les dispositions légales existantes pour les mettre en conformité avec celles contenues dans la présente loi ».

Certes, cette disposition pourrait procurer un fondement juridique à un certain nombre de dispositions du projet, qui concernent la modification ou l'abrogation de dispositions législatives, mais elle ne peut en aucun cas procurer un fondement juridique à l'ensemble du projet, en ce compris les modifications ou abrogations qui ne concernent pas des dispositions ayant force de loi.

Pour ces dernières modifications ou abrogations, inscrites dans les articles 7 à 31 du projet, force est dès lors conclure que le préambule du projet ne mentionne aucun fondement juridique.

2.3. Il appartient à l'auteur du projet de rechercher le fondement juridique concret de chacune des dispositions du projet et d'en faire état dans le préambule de l'arrêté en projet.

En ce qui concerne cet examen, il faudra, le cas échéant, également tenir compte de l'article 49 de la loi du 10 juillet 2016 et de l'article 38 de la loi du 28 avril 2017, précitées, qui habilitent également le Roi à modifier des dispositions législatives. Par ailleurs, pour chaque disposition en projet pour laquelle on invoque l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution, le préambule doit indiquer à quelle(s) disposition(s) législative(s) concrète(s) il est ainsi donné exécution.

Afin de faciliter l'examen du fondement juridique par le Conseil d'État, section de législation, il est recommandé d'indiquer, dans un tableau de concordance, pour chaque disposition en projet, la disposition correspondante procurant le fondement juridique.

2.4. Eu égard à ce qui précède, la section de législation renonce, pour l'heure, à poursuivre l'examen du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME