



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.976/1/V
van 24 juli 2023

avis 73.976/1/V
du 24 juillet 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot invoeging van een
artikel 9^{quater} in het
koninklijk besluit van
19 december 1967 houdende
algemeen reglement in
uitvoering van het koninklijk
besluit nr. 38 van 27 juli 1967
houdende inrichting van het
sociaal statuut der
zelfstandigen'

un projet d'arrêté royal
'insérant un article 9^{quater}
dans l'arrêté royal du
19 décembre 1967 portant
règlement général en
exécution de l'arrêté royal
n° 38 du 27 juillet 1967
organisant le statut social des
travailleurs indépendants'

Op 28 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 16 augustus 2023,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot invoeging van een artikel 9^{quater} in het koninklijk besluit van 19 december 1967 houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Toon MOONEN, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juli 2023.

*

Le 28 juin 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Indépendants, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 16 août 2023 ^(**), sur un projet d'arrêté royal ‘insérant un article 9^{quater} dans l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 18 juillet 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Toon MOONEN, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 juillet 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d'État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om personen die een geldboete wegens fictieve aansluiting bij een sociaal verzekeringsfonds opgelegd hebben gekregen te verplichten zich aan te sluiten bij datzelfde sociaal verzekeringsfonds zolang de geldboete verschuldigd en opeisbaar is, teneinde te vermijden dat deze zich zouden aansluiten bij een ander fonds.

Daartoe wordt een artikel *9quater* ingevoegd in het koninklijk besluit van 19 december 1967 ‘houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’ (artikel 1 van het ontwerp).

Het is de bedoeling om het tot stand te brengen koninklijk besluit in werking te laten treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 2).

3. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond voor de ontworpen regeling beroep gedaan op artikel 10, § 2, 1° en 7°, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 ‘houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’, die de Koning respectievelijk opdragen te bepalen hoe de aansluiting bij de sociale verzekeringskas voor zelfstandigen plaatsvindt, alsook de gevallen te bepalen waarin het sociaal verzekeringsfonds voor zelfstandigen, teneinde misbruiken te voorkomen, een aansluiting kan of moet weigeren, evenals de modaliteiten (lees: nadere regels) aangaande het toezicht ter zake.

Er kan aan worden getwijfeld of de Koning uit de voornoemde bepalingen wel de nodige bevoegdheid put om personen die een geldboete wegens fictieve aansluiting bij een sociaal verzekeringsfonds opgelegd hebben gekregen, te verplichten zich aan te sluiten bij datzelfde sociaal verzekeringsfonds en of voor het opleggen van dergelijke dwangmaatregel niet een uitdrukkelijke machtiging is vereist.¹ Dergelijke machtiging valt evenmin af te leiden uit enige andere bepaling van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967. Het verdient daarom aanbeveling dat voor dergelijke verplichte aansluiting in een uitdrukkelijke en derhalve rechtszekere rechtsgrond wordt voorzien en dat daartoe een initiatief tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967

¹ In dergelijke machtiging wordt bijvoorbeeld wel voorzien in artikel 10, § 2, 3°, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 op het vlak van de ambtshalve aansluiting bij de Nationale Hulpkas voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen van personen die nagelaten hebben een kas te kiezen binnen de gestelde termijn.

wordt genomen. De hierna volgende opmerkingen moeten dan ook met dat voorbehoud worden gelezen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Aan het einde van het eerste lid van de aanhef schrijve men "... der zelfstandigen, artikel 10, § 2, 1°, gewijzigd bij de wet van 23 december 2009, en artikel 10, § 2, 7°, ingevoegd bij de wet van 27 december 2004;".

5. Het ontworpen besluit strekt tot het wijzigen van het koninklijk besluit van 19 december 1967. Tussen het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt daarom, zoals de legistieke richtlijnen het aanraden,² het best een nieuw lid ingevoegd, luidende:

"Gelet op het koninklijk besluit van 19 december 1967 houdende algemeen reglement in uitvoering van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen;"

6. De adviesaanvraag doet ervan blijken dat om een advies wordt verzocht met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen). Het is derhalve van deze laatste bepaling, en niet van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van die wetten, dat melding moet worden gemaakt in het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State.

Artikel 1

7. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp schrijve men "... houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, laatstelijk gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 juni 2023, wordt een artikel 9^{quater} ingevoegd, luidende:"

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 29 en 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 2

8. Luidens artikel 2 van het ontwerp zal het tot stand te brengen besluit in werking treden de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt. Tenzij er een bijzondere reden³ is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten,⁴ moet dat artikel 2 worden weggelaten.

*

³ De gemachtigde omschreef de desbetreffende “bijzondere reden” als volgt: “[g]elet op de inhoud van de regelgevende tekst is het wenselijk om de nieuwe procedure zo snel mogelijk (zodra ze wordt gepubliceerd) in voege te laten treden”. Dergelijke, in te algemene bewoordingen omschreven reden kan evenwel niet een afwijking rechtvaardigen van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten.

⁴ Zijnde de tiende dag na die van hun bekendmaking (artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen’).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'obliger les personnes à qui une amende a été infligée en raison d'une affiliation fictive à une caisse d'assurances sociales à s'affilier à cette même caisse d'assurances sociales aussi longtemps que l'amende est due et exigible, afin d'éviter que ces personnes ne s'affilient à une autre caisse.

À cet effet, un article 9^{quater} est inséré dans l'arrêté royal du 19 décembre 1967 'portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants' (article 1^{er} du projet).

L'intention est de faire entrer l'arrêté royal à élaborer le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 2).

3. Le préambule du projet invoque à titre de fondement juridique du régime en projet l'article 10, § 2, 1° et 7°, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants', qui chargent le Roi, respectivement, de déterminer comment doit se faire l'affiliation à la caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, et de déterminer les cas dans lesquels la caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants peut ou doit, afin de prévenir les abus, refuser une affiliation ainsi que les modalités relatives au contrôle en la matière.

Il est permis de douter que le Roi puise dans les dispositions précitées le pouvoir nécessaire pour obliger les personnes à qui une amende a été infligée en raison d'une affiliation fictive à une caisse d'assurances sociales à s'affilier à cette caisse d'assurances sociales, et que l'imposition d'une telle mesure contraignante ne requière pas une habilitation expresse ¹. Aucune autre disposition de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 ne permet de déduire pareille habilitation. Il est par conséquent recommandé de prévoir un fondement juridique explicite et, partant, sûr sur le plan juridique pour une telle affiliation obligatoire et de prendre à cet effet une initiative visant à modifier l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967. Les observations qui suivent doivent dès lors être lues sous cette réserve.

¹ Un telle habilitation est par exemple bien prévue par l'article 10, § 2, 3°, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 en ce qui concerne l'affiliation d'office à la Caisse nationale auxiliaire d'assurances sociales pour travailleurs indépendants de personnes qui ont omis de faire choix d'une caisse dans le délai imparti.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. À la fin du premier alinéa du préambule, on écrira « ... des travailleurs indépendants, l'article 10, § 2, 1^o, modifié par la loi du 23 décembre 2009, et l'article 10, § 2, 7^o, inséré par la loi du 27 décembre 2004 ; ».

5. L'arrêté en projet a pour objet de modifier l'arrêté royal du 19 décembre 1967. Dès lors, comme le conseillent les règles de légistique ², mieux vaudrait insérer, entre les premier et deuxième alinéas du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, un nouvel alinéa s'énonçant comme suit :

« Vu l'arrêté royal du 19 décembre 1967 portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants; ».

6. Il ressort de la demande d'avis qu'un avis est demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de trente jours). C'est donc cette dernière disposition, et non l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de ces lois, que l'alinéa du préambule qui fait référence à l'avis du Conseil d'État doit mentionner.

Article 1^{er}

7. À la fin de la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet, on écrira « ... organisant le statut social des travailleurs indépendants, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 28 juin 2023, il est inséré un article 9^{quater} rédigé comme suit : ».

² *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^{os} 29 et 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 2

8. Aux termes de l'article 2 du projet, l'arrêté à élaborer entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Sauf si un motif particulier ³ justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés ⁴, cet article 2 sera omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ Le délégué a décrit le « motif particulier » en question comme suit : « [g]elet op de inhoud van de regelgevende tekst is het wenselijk om de nieuwe procedure zo snel mogelijk (zodra ze wordt gepubliceerd) in voege te laten treden ». Pareil motif, décrit en des termes trop généraux, ne peut toutefois pas justifier de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés.

⁴ À savoir le dixième jour après celui de leur publication (article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires').