

- 1906 / 4 - 98 / 99

**Chambre des représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (*)

18 FÉVRIER 1999

PROJET DE LOI

**portant confirmation et modification
de divers arrêtés royaux pris en
application de la loi du 26 juillet 1996
portant modernisation de la sécurité
sociale et assurant la viabilité des
régimes légaux des pensions**

AMENDEMENT

présenté après le dépôt du rapport

N° 3 DU GOUVERNEMENT

Art. 2

**Compléter cet article par un 4°, libellé comme
suit :**

*«4° l'arrêté royal du 26 décembre 1998 portant des
mesures en vue d'adapter la réglementation relative à
la responsabilité solidaire pour les dettes sociales et
fiscales en application de l'article 43 de la loi du 26
juillet 1996 portant modernisation de la sécurité so-
ciale et assurant la viabilité des régimes légaux des
pensions.».*

Voir:

- 1906 - 98 / 99 :

- N° 1 : Projet de loi.
- N° 2 : Amendements.
- N° 3 : Rapport.

(*) Cinquième session de la 49^{ème} législature

- 1906 / 4 - 98 / 99

**Belgische Kamer
van volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (*)

18 FEBRUARI 1999

WETSONTWERP

**tot bekrachtiging en tot wijziging van
de koninklijke besluiten genomen met
toepassing van de wet van 26 juli 1996
tot modernisering van de sociale
zekerheid en tot vrijwaring van de
leefbaarheid van de wettelijke
pensioenstelsels**

AMENDEMENT

voorgesteld na indiening van het verslag

Nr. 3 VAN DE REGERING

Art. 2

**Dit artikel aanvullen met een 4°, luidend als
volgt :**

*«4° het koninklijk besluit van 26 december 1998
houdende maatregelen met het oog op de aanpassing
van de hoofdelijke aansprakelijkheidsregeling voor de
sociale en fiscale schulden met toepassing van artikel
43 van de wet van 26 juli 1996 houdende de
modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwa-
ring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioen-
stelsels.».*

Zie:

- 1906 - 98 / 99 :

- N° 1 : Wetsontwerp.
- N° 2 : Amendementen.
- N° 3 : Verslag.

(*) Vijfde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

JUSTIFICATION

L'amendement en question vise à confirmer à la date de son entrée en vigueur, soit le 1^{er} janvier 1999, l'arrêté cadre dont question pris en application de l'article 43 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et publié à la seconde édition du *Moniteur belge* du 31 décembre 1998.

Pour répondre à la remarque du Conseil d'État, il est précisé que l'avis rendu par le groupe d'impulsion n'est pas contraignant dès lors qu'une commission d'enregistrement se prononce dans un dossier particulier.

La ministre des Affaires sociales,

M. DE GALAN

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État, section de la législation, deuxième chambre, saisi par le ministre des Affaires sociales, le 26 janvier 1999, d'une demande d'avis, *dans un délai ne dépassant pas trois jours*, sur un amendement du gouvernement au projet de loi «portant confirmation et modification de divers arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions», a donné le 1^{er} février 1999 l'avis suivant :

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

«(...) L'urgence et motivée par le fait que le projet de loi de confirmation a été soumis le 29 décembre 1998 à l'approbation des Chambres en application de l'article 80 de la Constitution.».

*
* *

Selon les termes du rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 26 décembre 1998,

VERANTWOORDING

Het desbetreffende amendement heeft tot doel bedoeld kaderbesluit genomen met toepassing van artikel 43 van de wet van 26 juli 1996 houdende de modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, bekendgemaakt in de tweede editie van het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1998 te bevestigen op zijn datum van inwerkingtreding, namelijk 1 januari 1999.

Om gevolg te geven aan de opmerking van de Raad van State wordt verduidelijkt dat het advies van de stuurgroep niet bindend is aangezien een registratiecommissie zich over een bijzonder dossier uitsprekt.

De minister van Sociale Zaken,

M. DE GALAN

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 26 januari 1999 door de minister van Sociale Zaken verzocht hem, *binnen een termijn van ten hoogste drie dagen*, van advies te dienen over een amendement van de regering op het ontwerp van wet «tot bekrachtiging en tot wijziging van diverse koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels», heeft op 1 februari 1999 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2^o, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De brief luidt als volgt :

«(...) L'urgence est motivée par le fait que le projet de loi de confirmation a été soumis le 29 décembre 1998 à l'approbation des Chambres en application de l'article 80 de la Constitution.».

*
* *

Het verslag aan de Koning, dat aan het koninklijk besluit van 26 december 1998 voorafgaat, luidt als volgt :

«.... il a été tenu compte des remarques du Conseil d'État concernant la compétence donnée au Roi, relative à la création d'un groupe d'impulsion»¹.

Dans son avis du 11 décembre 1998 sur l'arrêté précité encore à l'état de projet, le Conseil d'État observait notamment ce qui suit :

«Lorsque le Roi fait usage de l'habilitation inscrite aux articles 43 et 49 de la loi (du 26 juillet 1996), Il doit régler les principes essentiels de la matière dans l'arrêté présentement examiné.

Il ne peut déléguer au pouvoir exécutif que les mesures normales d'exécution.

Tel n'est pas le cas, notamment, en ce qui concerne l'instauration du groupe d'impulsion. Le rapport au Roi prévoit à ce sujet :

«En ce qui concerne la mission du groupe d'impulsion, la loi précise qu'il doit, en particulier, garantir l'uniformité des décisions. Sans entraver l'autonomie des commissions d'enregistrement sur le plan de la décision relative à chaque dossier individuel, ceci implique, entre autres, que le Roi puisse donner au groupe d'impulsion la possibilité d'émettre des avis contraignants quant au champ d'application, l'attribution des catégories d'enregistrement et l'explication générale des conditions d'enregistrement ou de radiation de l'enregistrement. Les commissions d'enregistrement conservent néanmoins le droit de confronter ces avis, qui ont trait à des principes généraux, aux circonstances de fait de chaque dossier individuel.».

L'article 1^{er}, §2, alinéa 1^{er}, du projet se borne à prévoir :

«Le groupe d'impulsion garantit notamment l'uniformité des décisions prises.».

Pour le surplus, la détermination de la mission, de la composition et du fonctionnement du groupe d'impulsion est entièrement déléguée au Roi.

La mission du groupe d'impulsion et la nature des relations juridiques entre celui-ci et les commissions d'enregistrement sont des questions fondamentales qui doivent faire l'objet de dispositions contenues dans l'arrêté royal présentement examiné parce qu'il sera appelé à recevoir une confirmation législative; les mesures ainsi arrêtées doivent prévenir, autant que possible, les risques d'excès de pouvoir qui découleraient de l'application d'une procédure inadéquate»⁽²⁾.

Telles étaient les recommandations du Conseil d'État.

Selon les explications fournies aujourd'hui par le délégué duministre, c'est en reprenant dans le dispositif de l'arrêté royal du 26 décembre 1998, les considérations énon-

«Er werd rekening gehouden met de opmerkingen van de Raad van State over de bevoegdheid die aan de Koning wordt gegeven inzake de oprichting van een stuurgroep»¹.

De Raad van State heeft in zijn advies van 11 december 1998 over het voormelde besluit, dat nog in het stadium van een ontwerp was, onder meer op het volgende gewezen :

«Als de Koning gebruik maakt van de bevoegdverklaring vervat in de artikelen 43 en 49 van de wet, dan moet Hij de grondbeginselen van de zaak in het thans onderzochte besluit regelen.

Alleen de normale uitvoeringsmaatregelen mag Hij aan de uitvoerende macht overlaten.

Die regel wordt onder meer over het hoofd gezien bij het instellen van de stuurgroep. In het verslag aan de Koning staat daarover het volgende :

«Wat de opdracht van de stuurgroep betreft, bepaalt de wet hoe dan ook dat hij inzonderheid de eenvormigheid van de beslissingen moet waarborgen. Zonder dat aan de autonomie van de registratiecommissies op het vlak van de beslissing over ieder individueel dossier wordt geraakt, impliceert zulks onder meer dat de Koning de stuurgroep de mogelijkheid kan geven tot het verstrekken van bindende adviezen omtrent de toepassings sfeer, de toekenning van de registratiecategorieën en de algemene uitleg van de voorwaarden tot registratie of van de redenen tot schrapping van registratie. De registratiecommissies behouden evenwel het recht die adviezen omtrent de algemene beginselen te toetsen aan de feitelijke omstandigheden van elk individueel dossier.».

Artikel 1, §2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt zich tot het volgende :

«De stuurgroep waarborgt inzonderheid de eenvormigheid van de getroffen beslissingen.».

Voor het overige wordt de bevoegdheid voor het bepalen van de taak, de samenstelling en de werkwijze van de stuurgroep volledig aan de Koning opgedragen.

De taak van de stuurgroep en de aard van de rechtsverhouding tussen de stuurgroep en de registratiecommissies zijn fundamentele zaken die in het thans onderzocht koninklijk besluit moeten worden geregeld, omdat dit koninklijk besluit bij de wet moet worden bekrachtigd; de aldus vastgestelde maatregelen moeten het gevaar voor machtsoverschrijding dat uit de toepassing van een inadequate procedure kan voortvloeien, zoveel mogelijk voorkomen.»².

Tot zover de aanbevelingen van de Raad van State.

Volgens de heden door de gemachtigde van de minister verstrekte uitleg, hebben de stellers van het ontwerp beoogd het bezwaar te ondervangen dat de Raad van State

¹ *Moniteur belge* du 31 décembre 1998 (deuxième édition).

² *Moniteur belge* du 31 décembre 1998 (deuxième édition).

¹ *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1998 (tweede uitgave).

² *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1998 (tweede uitgave).

cées dans le rapport au Roi à propos du groupe d'impulsion, que les auteurs du texte ont entendu remédier à l'objection d'une «délégation» trop importante de la matière qu'avait soulevée le Conseil d'État. Il est vrai que la confirmation législative en cours, permettra d'éviter qu'une exception d'illégalité⁽³⁾ puisse être dirigée, le cas échéant, contre un arrêté d'exécution de l'arrêté du 26 décembre 1998, qui aurait lui-même conféré au groupe d'impulsion, des pouvoirs exorbitants que le Roi n'aurait pu lui conférer sur la base de l'article 108 de la Constitution.

Il reste que le système mis en place engendre inévitablement des risques d'excès de pouvoir dans le cadre d'une procédure où des avis ayant trait à des principes généraux seront mis en rapport avec les circonstances de fait de chaque dossier individuel⁴.

Il subsiste en tout cas une difficulté d'interprétation, qui résulte des termes du rapport au Roi, dans lequel il est encore affirmé que le groupe d'impulsion pourrait se voir conférer la faculté d'émettre des «avis contraignants». Cette idée, fort heureusement, n'est pas exprimée dans le dispositif de l'arrêté du 26 décembre 1998 (elle soulève les difficultés liées au pouvoir réglementaire confié à une autre autorité que le Roi, ou celles des compétences partagées ou liées). Cela signifie-t-il que cette éventualité est définitivement écartée et que le rapport au Roi n'a pas été adapté sur ce point, par simple inadvertance ? Les travaux préparatoires de la loi de confirmation doivent indiquer sans équivoque que l'avis n'est pas contraignant.

La Chambre était composée de

Messieurs

Y. KREINS,	conseiller d'État, président,
P. LIENARDY, P. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
P. GOTHOT, J. VAN COMPERNOLLE,	assesseurs, section de législation,

Madame

B. VIGNERON,	greffier assumé
--------------	-----------------

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

³ Constitution, article 159.

⁴ Voyez les articles 1^{er} et 5 de l'arrêté royal.

had geopperd tegen een te verregaande «delegalisatie» van de aangelegenheid, door in het dispositief van het besluit van 26 december 1998 de beschouwingen over te nemen uit het verslag aan de Koning in verband met de stuurgroep. De voorliggende bekrachtiging bij de wet van het besluit zal weliswaar kunnen voorkomen dat, in voorkomend geval, een exceptie van onwettigheid³ kan worden opgeworpen tegen een besluit tot uitvoering van het besluit van 26 december 1998, dat zelf aan de stuurgroep al te verregaande bevoegdheden zou hebben opgedragen die de Koning haar niet zou hebben kunnen opdragen op de voet van artikel 108 van de Grondwet.

Desalniettemin brengt de ingevoerde regeling onvermijdelijk het gevaar voor machtsoverschrijding mee in het kader van een procedure waarin adviezen met betrekking tot algemene beginselen in verband zullen worden gebracht met de feitelijke omstandigheden van elk individueel dossier⁴.

Hoe dan ook, er blijft een interpretatiemogelijkheid bestaan, die voortvloeit uit de bewoordingen van het verslag aan de Koning, waarin nog wordt verklaard dat de stuurgroep de mogelijkheid zou kunnen krijgen «bindende adviezen» uit te brengen. Dat idee is gelukkig niet verwoord in het dispositief van het besluit van 26 december 1998 (zo'n idee werpt de moeilijkheden op die gepaard gaan met verordenende bevoegdheid, die aan een andere overheid dan de Koning wordt opgedragen, of die waarmee gedeelde of gebonden bevoegdheden gepaard gaan). Betekent dit dat die mogelijkheid definitief wordt uitgesloten en dat het verslag aan de Koning door loutere onachtzaamheid op dat punt niet is aangepast ? In de parlementaire voorbereiding van de bekrachtigingswet moet duidelijk worden vermeld dat het advies niet bindend is.

De Kamer was samengesteld uit

de Heren

Y. KREINS,	staatsraad, voorzitter,
P. LIENARDY, P. QUERTAINMONT,	staatsraden,
P. GOTHOT, J. VAN COMPERNOLLE,	assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw

B. VIGNERON	toegevoegd griffier.
-------------	----------------------

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer C. NIKIS, adjunct-referendaris.

³ Grondwet, artikel 159.

⁴ Zie de artikelen 1 tot 5 van het koninklijk besluit

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. LIENARDY.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS