

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 maart 2019

WETSVOORSTEL

**tot aanpassing van verschillende wettelijke
bepalingen ingevolge de overdracht
van bepaalde bevoegdheden van de Federale
Overheidsdienst Sociale Zekerheid
naar het Rijkinstituut voor de Sociale
Verzekeringen der Zelfstandigen en houdende
bepaalde terminologische aanpassingen**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR HET BEDRIJFSLEVEN,
HET WETENSCHAPSBELEID, HET ONDERWIJS,
DE NATIONALE WETENSCHAPPELIJKE EN
CULTURELE INSTELLINGEN, DE MIDDENSTAND
EN DE LANDBOUW
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Frank WILRYCX**

INHOUD

Blz.

I. Inleidende uiteenzetting	3
II. Bespreking.....	3
III. Stemmingen	4

Zie:

Doc 54 **3640/ (2018/2019):**

- 001: Wetsvoorstel van de dames Galant en Cassart-Mailleux.
- 002: Wijziging indiener.
- 003: Amendement.
- 004: Wijziging indiener.

Zie ook:

- 006: Tekst aangenomen door de commissie.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 mars 2019

PROPOSITION DE LOI

**adaptant différentes dispositions légales
suite au transfert de certaines compétences
du Service public fédéral Sécurité sociale
à l'Institut national d'assurances sociales
pour travailleurs indépendants
et assurant certaines
adaptations terminologiques**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'ÉCONOMIE,
DE LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE, DE L'ÉDUCATION,
DES INSTITUTIONS SCIENTIFIQUES ET CULTURELLES
NATIONALES, DES CLASSES MOYENNES
ET DE L'AGRICULTURE
PAR
M. **Frank WILRYCX**

SOMMAIRE

Pages

I. Exposé introductif.....	3
II. Discussion	3
III. Votes.....	4

Voir:

Doc 54 **3640/ (2018/2019):**

- 001: Proposition de loi de Mmes Galant et Cassart-Mailleux.
- 002: Modification auteur.
- 003: Amendement.
- 004: Modification auteur.

Voir aussi:

- 006: Texte adopté par la commission.

11008

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Jean-Marc Delizée

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Rita Bellens, Rita Gantois, Werner Janssen, Bert Wollants
PS	Paul-Olivier Delannois, Jean-Marc Delizée, Fabienne Winckel
MR	Caroline Cassart-Mailleux, Benoît Friart, Isabelle Galant
CD&V	Leen Dierick, Griet Smaers
Open Vld	Nele Lijnen, Frank Wilrycx
sp.a	Youro Casier
Ecolo-Groen	Gilles Vanden Burre
cdH	Michel de Lamotte

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Christoph D'Haese, Inez De Coninck, Peter Dedecker, Jan Jambon, Koen Metsu
Nawal Ben Hamou, Jacques Chabot, Michel Corthouts, Laurent Devin, Karine Lalieux
Emmanuel Burton, Gautier Calomne, David Clarinval, Damien Thiéry
Nathalie Muylle, Jef Van den Bergh, Vincent Van Peteghem
Egbert Lachaert, Vincent Van Quickenborne, Tim Vandenput
Maya Detiège, Karin Temmerman
Kristof Calvo, Jean-Marc Nollet
Benoît Dispa, Vanessa Matz

C. — Niet-stemgerechtigd lid / Membre sans voix délibérative:

PP	Aldo Carcaci
----	--------------

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel.: 02/ 549 81 60
Fax: 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail: publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél.: 02/ 549 81 60
Fax: 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel: publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergadering van 26 maart 2019.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING

Mme Caroline Cassart-Mailleux (MR) geeft aan dat dit wetsvoorstel vaste vorm geeft aan het werk dat onder de leiding van de minister van Zelfstandigen, de heer Denis Ducarme, werd verricht in het kader van de hervorming van de Directie-generaal Zelfstandigen.

Een efficiënte overheid is een overheid waar de verschillende diensten zich op de juiste plaats bevinden. Om alle operationele diensten van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) te hergroeperen en de beleidsondersteunende aspecten inzake het sociaal statuut der zelfstandigen bij de FOD Sociale Zekerheid te handhaven, moeten twee componenten van de Directie-generaal Zelfstandigen van de FOD Sociale zekerheid naar het RSVZ worden overgeheveld.

Bij de *redesign* van de FOD Sociale Zekerheid en de versterking van de operationele rol van het RSVZ is gebleken dat de Commissie voor vrijstelling van bijdragen na de ingrijpende procedurehervorming bij het RSVZ thuishoort.

In dat verband is tevens duidelijk geworden dat de controledienst op de socialeverzekeringsfondsen naar het RSVZ moet worden overgeheveld. Deze controledienst zal worden omgevormd tot een echte auditdienst waarin partnerschap en begeleiding van de socialeverzekeringsfondsen centraal staan.

Tot slot beoogt dit wetsvoorstel een aantal terminologische aanpassingen door te voeren die op grond van de *redesign* zijn vereist.

II. — BESPREKING

Mevrouw Griet Smaers c.s. dient amendement nr. 1 (DOC 54 3640/003) in, tot vervanging van artikel 39. Dit amendement strekt ertoe de inwerkingtreding van het ter bespreking voorliggende wetsvoorstel uit te stellen tot 1 april 2019.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné la présente proposition de loi au cours de sa réunion du 26 mars 2019.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF:

Mme Caroline Cassart-Mailleux (MR) indique que le présent texte loi traduit en proposition de loi les travaux menés par le ministre des Indépendants Denis Ducarme dans le cadre de la réforme de la Direction générale Indépendants.

Une administration efficiente est une administration où les différents services sont intégrés à la meilleure place. Dans le cadre du regroupement de l'ensemble des services opérationnels à l'INASTI et du maintien de l'appui stratégique en matière de statut social des travailleurs indépendants auprès du Service public fédéral Sécurité sociale, deux composantes de la Direction générale Indépendants du SPF Sécurité sociale sont transférés à l'INASTI.

Dans le cadre du *redesign* du SPF Sécurité sociale et du renforcement du rôle opérationnel de l'INASTI, il est apparu que la Commission des dispenses de cotisations après l'importante réforme de la procédure devait être intégrée à l'INASTI.

Dans la même optique, il est également apparu que le service de contrôle des caisses d'assurances sociales devait être transféré à l'INASTI. Ce service de contrôle sera transformé en un véritable service d'audit où le partenariat et l'accompagnement des caisses d'assurances sociales occuperont une place centrale.

Enfin, cette proposition effectue quelques adaptations terminologiques suite au *redesign*.

II. — DISCUSSION

Mme Griet Smaers et consorts présentent l'amendement n° 1 (DOC 54 3640/003), qui vise à remplacer l'article 39 en vue de reporter la date d'entrée en vigueur du texte à l'examen au 1^{er} avril 2019.

III. — STEMMINGEN

Art. 1 tot 38

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

De artikelen 1 tot 38 worden achtereenvolgens eenparig aangenomen.

Art. 39

Amendement nr. 1, ter vervanging van artikel 39, wordt eenparig aangenomen.

*
* *

Het gehele aldus geamendeerde wetsvoorstel wordt eenparig aangenomen.

De rapporteur,

Frank WILRYCX

De voorzitter,

Jean-Marc DELIZÉE

Bepalingen die uitvoeringsmaatregelen vereisen (art. 78, 2, van het Reglement van de Kamer): niet meegedeeld.

III. — VOTES

Art. 1^{er} à 38

Ces dispositions n'appellent aucune observation.

Les articles 1^{er} à 38 sont successivement adoptés à l'unanimité.

Art. 39

L'amendement n° 1 est adopté à l'unanimité.

*
* *

L'ensemble de la proposition de loi, tel qu'amendé, est adopté à l'unanimité.

Le rapporteur,

Frank WILRYCX

Le président,

Jean-Marc DELIZÉE

Dispositions nécessitant des mesures d'exécution (art. 78, 2, du Règlement de la Chambre): non communiqué.



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.161/1
van 11 februari 2019

avis 65.161/1
du 11 février 2019

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
aanpassing van verschillende
wettelijke bepalingen
ingevolge de overdracht van
bepaalde bevoegdheden van de
Federale Overheidsdienst
Sociale Zekerheid naar het
Rijksinstituut voor de sociale
verzekeringen der
zelfstandigen en houdende
bepaalde terminologische
aanpassingen'

un avant-projet de loi 'adaptant
différentes dispositions légales
suite au transfert de certaines
compétences du Service public
fédéral Sécurité sociale à
l'Institut national d'assurances
sociales pour travailleurs
indépendants et assurant
certaines adaptations
terminologiques'

†L.W.-CECTKCHCE-GFBGBMW†

Op 10 januari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot aanpassing van verschillende wettelijke bepalingen ingevolge de overdracht van bepaalde bevoegdheden van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid naar het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen en houdende bepaalde terminologische aanpassingen'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 31 januari 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 11 februari 2019.

*

Le 10 janvier 2019, 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, sur un avant-projet de loi 'adaptant différentes dispositions légales suite au transfert de certaines compétences du Service public fédéral Sécurité sociale à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants et assurant certaines adaptations terminologiques'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 31 janvier 2019. 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 Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, 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 11 février 2019.

*

†LW-CFCTKCHCE-GFBGBMW†

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in diverse wetten. Die wijzigingen hebben betrekking op:

- de overdracht van de inspectiediensten van de Directie-generaal Zelfstandigen van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (hierna: DGZ) naar het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen (hierna: RSVZ);
- de actualisering van verouderde verwijzingen naar, enerzijds, overheidsdiensten die betrokken zijn bij de uitvoering van de wetgeving inzake het sociaal statuut der zelfstandigen en, anderzijds, de bevoegde ministers;
- de overheveling van de bevoegdheden van de Commissie voor vrijstellingen van bijdragen van de DGZ naar het RSVZ;
- de interne structuur van het RSVZ (o.a. de oprichting van een Auditcomité, een dienst Externe Audit en een Toezichtscomité Externe Audit);
- het behoud van de verworven rechten van de personeelsleden die werkzaam zijn in de naar het RSVZ overgedragen diensten.

In dat verband worden wijzigingen aangebracht in:

- het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 ‘houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’ (hierna: het KB nr. 38);
- het Gerechtelijk Wetboek;
- de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’;
- de wet van 30 december 1992 ‘houdende sociale en diverse bepalingen’;
- de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994;
- het koninklijk besluit van 18 november 1996 ‘strekkende tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van hoofdstuk I van

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

titel VI van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’;

- de programmawet (I) van 24 december 2002;
- de programmawet (I) van 27 december 2006;
- de programmawet van 22 juni 2012.

Het voorontwerp van wet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2019 en bevat een aantal overgangsbepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

3. Over een aantal bepalingen van het voorontwerp² heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds advies uitgebracht.³ Wat het onderzoek van die bepalingen betreft, kan dan ook in eerste instantie naar dat advies worden verwezen. Dat advies dient samen met het voorliggende advies bij het aan het Parlement voor te leggen ontwerp van wet te worden gevoegd.

Artikel 4

4. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 21, § 10, tweede lid, van het KB nr. 38 (artikel 4, 5°, van het voorontwerp) dient te worden geschreven “§ 9”.

5. In het ontworpen artikel 21, § 10, derde lid, van het KB nr. 38 (artikel 4, 5°, van het voorontwerp) dient het woord “charter” te worden vervangen door het woord “auditcharter” (*cfr.* het ontworpen artikel 21, § 3, zevende lid, 2°, en § 9, derde lid, van het KB nr. 38).

6. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 21, § 10, vijfde lid, 1°, van het KB nr. 38 (artikel 4, 5°, van het voorontwerp) dienen de woorden “der zelfstandigen” te worden ingevoegd tussen de woorden “het sociaal statuut” en de woorden “onder zijn bevoegdheid”.

² Namelijk de artikelen 4, 2° (wat betreft de toe te voegen bepaling onder 7°), 8, 37 en 38 (wat betreft de personeelsleden die belast zijn met de opdracht bedoeld in de bij artikel 4, 2°, toe te voegen bepaling onder 7°) van het voorontwerp.

³ Zie adv.RvS 65.064/1 van 28 december 2018 over een voorontwerp van wet ‘tot aanpassing van verschillende wettelijke bepalingen ingevolge de overdracht van bepaalde bevoegdheden van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid naar het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen en houdende bepaalde terminologische aanpassingen’.

Artikel 9

7. In artikel 9 van het voorontwerp is de wetshistoriek onvolledig. De zinsnede “gewijzigd bij de wetten van 28 juni 2013 en 25 april 2014” dient te worden aangevuld met de zinsnede “en bij de koninklijke besluiten van 15 mei 2018 en 6 september 2018”.

8. Daarnaast dienen in artikel 9 van het voorontwerp de woorden “van de Hulp- en Voorzorgskas voor zeevarenden, van het Fonds voor de beroepsziekten, van het Fonds voor arbeidsongevallen” te worden vervangen door de woorden “van Fedris”.

Artikel 14

9. In de inleidende zin van artikel 14 van het voorontwerp ontbreekt de wetshistoriek.

Opschrift van titel IV

10. Het verdient aanbeveling om het opschrift van titel IV aan te vullen met de woorden “naar het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen”.

Artikel 38

11. Het verdient aanbeveling om in artikel 38, §1, eerste lid, van het voorontwerp de woorden “het Rijksinstituut” te vervangen door de woorden “het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen, hierna ‘het Rijksinstituut’”.

Artikel 39

12. Artikel 39 van het voorontwerp voorziet erin dat de aan te nemen wet uitwerking heeft met terugwerkende kracht, namelijk met ingang van 1 januari 2019.

In de regel hebben wetgevende handelingen geen terugwerkende kracht. Terugwerkende kracht vormt een uitzondering op de gebruikelijke regels inzake inwerkingtreding; de voorwaarden waaronder terugwerkende kracht aanvaardbaar is, worden aangegeven in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zo heeft het Grondwettelijk Hof bij verscheidene gelegenheden erop gewezen dat “de niet-retroactiviteit van wetten (...) een waarborg (is) ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht”.⁴ Een terugwerkende bepaling is dan enkel verantwoord “wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de

⁴ GwH 19 november 2002, nr. 189/2002, B.12.2; GwH 24 november 2004, nr. 193/2004, B.8.2; GwH 2 februari 2005, nr. 25/2005, B.8.2; GwH 7 december 2005, nr. 177/2005, B.12.2.

continuïteit van de openbare dienst”.⁵ Indien de terugwerkende kracht bovendien tot doel heeft “dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden”.⁶

Gevraagd naar een afdoende verantwoording voor de terugwerkende kracht, mede gelet op de inhoud van bijvoorbeeld artikel 3, 8°, van het voorontwerp dat ertoe strekt aan de minister die het sociaal statuut der zelfstandigen onder zijn bevoegdheid heeft de bevoegdheid te verlenen om de sociale verzekeringskassen bij wijze van sanctie de betaling van een geldsom op te leggen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De retro-activiteit is ingegeven omwille van het feit dat samen met de overdracht van bevoegdheden er ook personeel overgedragen wordt van de DG Zelfstandigen van FOD Sociale zekerheid naar RSZV. Om deze uitvoering optimaal te laten verlopen heeft het RSVZ zijn structuur reeds in 2018 zorgvuldig aangepast, teneinde operationeel te kunnen zijn vanaf het moment van de voorziene overdracht op 1/1/2019.

- Commissie voor vrijstelling van bijdragen; Overeenkomstig de wet van 2 december 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, ten einde de werking van de Commissie voor vrijstelling te hervormen, werd de bevoegdheid over de Commissie voor vrijstelling van bijdragen reeds overgedragen aan het RSVZ met ingang van 1/1/2019. Het personeel bevond zich nog bij de DG Zelfstandigen. Om hieraan tegemoet te komen is er gewerkt met een protocol tussen FOD Sociale Zekerheid en RSVZ dat de mensen overdraagt aan het RSVZ vanaf 1/1/2019 en dit in afwachting van de inwerkingtreding van de wet waarover advies gevraagd wordt. Dit protocol is een tijdelijk instrument en zal ophouden te bestaan bij de publicatie van de definitieve teksten. Om die reden vereist de continuïteit van de diensten dan ook een retro-actieve inwerkingtreding.

- Controle / audit sociale verzekeringsfondsen: Wat betreft de overdracht van de bevoegdheid controle op de sociale verzekeringsfondsen van de DG zelfstandigen naar RSVZ, is het zo dat voor dit aspect naast het personeel ook de bevoegdheid naar RSVZ wordt overgedragen via het voorgelegde wetsontwerp. Ook hier wordt de retro-activiteit beoogd van de wet, aangezien ook hier de overdracht van het personeel reeds plaats moet vinden op 1/1/2019. Daarnaast heeft het RSVZ reeds in 2018 de nodige voorbereidingen getroffen opdat de transitie van de bevoegdheden vlot kan verlopen. Ook deze overdracht wordt momenteel tijdelijk geregeld via hetzelfde protocol zoals hierboven vermeld.

De bemerking met betrekking tot de retro-activiteit van de sancties, dient genuanceerd te worden. Er moet vermeld worden dat de sancties niet nieuw zijn, daar het ontwerp reeds bestaande sancties herneemt. Het is vooral het auditproces dat geheel nieuw is. Deze nieuwe methodiek van controle op de fondsen, zal *de facto* tot gevolg hebben dat de sanctionering nooit echt retro-actief opgelegd zal worden. De procedure van de controle van de fondsen wordt ingrijpend gewijzigd door dit wetsontwerp en een sanctie zal pas opgelegd [worden] na een herhaaldelijke niet conformiteit aan de instructies van de dienst externe audit. Daarenboven ligt het accent van de nieuwe

⁵ GwH 19 november 2002, nr. 189/2002, B.12.4; GwH 24 november 2004, nr. 193/2004, B.8.4; GwH 2 februari 2005, nr. 25/2005, B.8.4; GwH 7 december 2005, nr. 177/2005, B.18.1.

⁶ GwH 19 november 2002, nr. 189/2002, B.12.4; GwH 24 november 2004, nr. 193/2004, B.8.4; GwH 2 februari 2005, nr. 25/2005, B.8.4, GwH 7 december 2005, nr. 177/2005, B.18.1.

auditdienst eerder op dialoog en begeleiding dan op repressief optreden. De sanctie zal omwille van de specifieke werkwijze pas opgelegd worden na een begeleidingstraject dat voorafgaat aan een eventuele sanctie.

Daarnaast kan een sociaal verzekeringsfonds zich, in geval van twijfels omtrent de werkwijze van de dienst externe audit, richten tot het toezichtscomité en kan dit toezichtscomité in acht nemen dat de wetgeving pas op een later moment gepubliceerd werd dan de inwerkingtreding.

Er zijn volgens ons dan ook voldoende 'checks and balances' voorzien, waardoor wij geen probleem zien in de retro-activiteit van het wetsontwerp. Het is evenwel van belang dat de structuur van de nieuw diensten en bevoegdheden retro-actief geregeld worden zodat de continuïteit van de controle/auditdienst gegarandeerd wordt op het moment van de publicatie van het voorgelegde wetsontwerp.

- Tot slot merk ik op dat deze globale hervorming (commissie en auditdienst) op budgettair vlak reeds geconcretiseerd werd door de overdracht van kredieten van de begroting van de FOD SZ naar het RSVZ. De wedden en lonen worden vanaf 1/1/2019 reeds door RSVZ gedragen."

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke wettelijke of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht te verlenen voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van wettelijke bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de wetgever in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid kan zijn voor de bestemmingen van de betrokken normen.

*

†LW-CFCTKCHCE-GFBGBMW†

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier différentes lois. Ces modifications concernent :

- le transfert des services d'inspection de la Direction générale Indépendants du Service public fédéral Sécurité sociale (ci-après : la DGI) à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (ci-après : l'INASTI) ;
- l'actualisation de références désuètes, d'une part, aux services publics associés à l'exécution de la législation relative au statut social des travailleurs indépendants et, d'autre part, aux ministres compétents ;
- le transfert des compétences de la Commission des dispenses de cotisations de la DGI à l'INASTI ;
- la structure interne de l'INASTI (entre autres, la création d'un Comité d'audit, d'un service d'Audit externe et d'un Comité de supervision Audit externe) ;
- le maintien des droits acquis des membres du personnel occupés dans les services transférés à l'INASTI.

Sont modifiés à cet égard :

- l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants' (ci-après : l'A.R. n° 38) ;
- le Code judiciaire ;
- la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés' ;
- la loi du 30 décembre 1992 'portant des dispositions sociales et diverses' ;
- la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 ;

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

- l'arrêté royal du 18 novembre 1996 'visant l'introduction d'une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en application du chapitre I du titre VI de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions' ;
- la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 ;
- la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 ;
- la loi-programme du 22 juin 2012.

L'avant-projet de loi produit ses effets le 1^{er} janvier 2019 et contient un certain nombre de dispositions transitoires.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

3. Certaines dispositions de l'avant-projet² ont déjà été soumises pour avis au Conseil d'État, section de législation³. En ce qui concerne l'examen de ces dispositions, on peut par conséquent se reporter en premier lieu à cet avis. Celui-ci devra être joint en même temps que le présent avis au projet de loi qui sera déposé au Parlement.

Article 4

4. Dans le texte néerlandais de l'article 21, § 10, alinéa 2, en projet, de l'A.R. n° 38 (article 4, 5°, de l'avant-projet), on écrira « § 9 ».

5. À l'article 21, § 10, alinéa 3, de l'A.R. n° 38 (article 4, 5°, de l'avant-projet), le mot « charte » sera remplacé par le mot « charte d'audit » (voir l'article 21, § 3, alinéa 7, 2°, et § 9, alinéa 3, en projet, de l'A.R. n° 38).

6. Dans le texte néerlandais de l'article 21, § 10, alinéa 5, 1°, en projet, de l'A.R. n° 38 (article 4, 5°, de l'avant-projet), les mots « der zelfstandigen » seront insérés entre les mots « het sociaal statuut » et les mots « onder zijn bevoegdheid ».

² À savoir les articles 4, 2° (en ce qui concerne la disposition à ajouter, énoncée au 7°), 8, 37 et 38 (en ce qui concerne les membres du personnel chargés de la mission visée dans la disposition énoncée au 7° que l'article 4, 2°, entend ajouter) de l'avant-projet.

³ Voir l'avis C.E. 65.064/1 du 28 décembre 2018 sur un avant-projet de loi 'adaptant différentes dispositions légales suite au transfert de certaines compétences du Service public fédéral Sécurité sociale à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants et assurant certaines adaptations terminologiques'.

Article 9

7. À l'article 9 de l'avant-projet, l'historique est incomplet. Le segment de phrase « modifié par les lois des 28 juin 2013 et 25 avril 2014 » sera complété par le segment de phrase « et par les arrêtés royaux des 15 mai 2018 et 6 septembre 2018 ».

8. À l'article 9 de l'avant-projet, on remplacera en outre les mots « de la Caisse de secours et de prévoyance en faveur des marins, du Fonds des maladies professionnelles, du Fonds des accidents du travail » par les mots « de Fedris ».

Article 14

9. Dans la phrase liminaire de l'article 14 de l'avant-projet, l'historique fait défaut.

Intitulé du titre IV

10. Il est recommandé de compléter l'intitulé du titre IV par les mots « à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ».

Article 38

11. À l'article 38, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, il est recommandé de remplacer les mots « l'Institut national » par les mots « l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, ci-après 'l'Institut national' ».

Article 39

12. Selon l'article 39 de l'avant-projet, la loi à adopter est appelée à rétroagir, plus précisément au 1^{er} janvier 2019.

La non-rétroactivité des actes législatifs est la règle. La rétroactivité est une exception aux règles usuelles d'entrée en vigueur; ses conditions d'admissibilité sont dégagées par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. C'est ainsi que cette dernière a indiqué à plusieurs reprises que « la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise »⁴. Une disposition rétroactive ne peut dès lors se justifier « que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement ou la continuité du service public »⁵. Par ailleurs, si la rétroactivité a pour but «

⁴ C.C., 19 novembre 2002, n° 189/2002, B.12.2 ; C.C., 24 novembre 2004, n° 193/2004, B.8.2 ; C.C., 2 février 2005, n° 25/2005, B.8.2 ; C.C., 7 décembre 2005, n° 177/2005, B.12.2.

⁵ C.C., 19 novembre 2002, n° 189/2002, B.12.4 ; C.C., 24 novembre 2004, n° 193/2004, B.8.4 ; C.C., 2 février 2005, n° 25/2005, B.8.4 ; C.C., 7 décembre 2005, n° 177/2005, B.18.1.

d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles sont saisies, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »⁶.

Invité à fournir une justification adéquate pour la rétroactivité, eu égard notamment au contenu, par exemple, de l'article 3, 8°, de l'avant-projet, qui vise à habiliter le ministre qui a le statut social des travailleurs indépendants dans ses attributions à imposer aux caisses d'assurances sociales à titre de sanction le paiement d'une somme d'argent, le délégué a donné la réponse suivante :

« De retro-activiteit is ingegeven omwille van het feit dat samen met de overdracht van bevoegdheden er ook personeel overgedragen wordt van de DG Zelfstandigen van FOD Sociale zekerheid naar RSZV. Om deze uitvoering optimaal te laten verlopen heeft het RSVZ zijn structuur reeds in 2018 zorgvuldig aangepast, teneinde operationeel te kunnen zijn vanaf het moment van de voorziene overdracht op 1/1/2019.

- Commissie voor vrijstelling van bijdragen; Overeenkomstig de wet van 2 december 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, ten einde de werking van de Commissie voor vrijstelling te hervormen, werd de bevoegdheid over de Commissie voor vrijstelling van bijdragen reeds overgedragen aan het RSVZ met ingang van 1/1/2019. Het personeel bevond zich nog bij de DG Zelfstandigen. Om hieraan tegemoet te komen is er gewerkt met een protocol tussen FOD Sociale Zekerheid en RSVZ dat de mensen overdraagt aan het RSVZ vanaf 1/1/2019 en dit in afwachting van de inwerkingtreding van de wet waarover advies gevraagd wordt. Dit protocol is een tijdelijk instrument en zal ophouden te bestaan bij de publicatie van de definitieve teksten. Om die reden vereist de continuïteit van de diensten dan ook een retro-actieve inwerkingtreding.

- Controle / audit sociale verzekeringsfondsen: Wat betreft de overdracht van de bevoegdheid controle op de sociale verzekeringsfondsen van de DG zelfstandigen naar RSVZ, is het zo dat voor dit aspect naast het personeel ook de bevoegdheid naar RSVZ wordt overgedragen via het voorgelegde wetsontwerp. Ook hier wordt de retro-activiteit beoogd van de wet, aangezien ook hier de overdracht van het personeel reeds plaats moet vinden op 1/1/2019. Daarnaast heeft het RSVZ reeds in 2018 de nodige voorbereidingen getroffen opdat de transitie van de bevoegdheden vlot kan verlopen. Ook deze overdracht wordt momenteel tijdelijk geregeld via hetzelfde protocol zoals hierboven vermeld.

De bemerking met betrekking tot de retro-activiteit van de sancties, dient genuanceerd te worden. Er moet vermeld worden dat de sancties niet nieuw zijn, daar het ontwerp reeds bestaande sancties herneemt. Het is vooral het auditproces dat geheel nieuw is. Deze nieuwe methodiek van controle op de fondsen, zal *de facto* tot gevolg hebben dat de sanctionering nooit echt retro-actief opgelegd zal worden. De procedure van de controle van de fondsen wordt ingrijpend gewijzigd door dit wetsontwerp en een sanctie zal pas opgelegd [worden] na een herhaaldelijke niet conformiteit aan de instructies van de dienst externe audit. Daarenboven ligt het accent van de nieuwe auditedienst eerder op dialoog en begeleiding dan op repressief optreden. De sanctie zal omwille van de specifieke werkwijze pas opgelegd worden na een begeleidingstraject dat voorafgaat aan een eventuele sanctie.

⁶ C.C., 19 novembre 2002, n° 189/2002, B.12.4 ; C.C., 24 novembre 2004, n° 193/2004, B.8.4 ; C.C., 2 février 2005, n° 25/2005, B.8.4 ; C.C., 7 décembre 2005, n° 177/2005, B.18.1.

Daarnaast kan een sociaal verzekeringsfonds zich, in geval van twijfels omtrent de werkwijze van de dienst externe audit, richten tot het toezichtscomité en kan dit toezichtscomité in acht nemen dat de wetgeving pas op een later moment gepubliceerd werd dan de inwerkingtreding.

Er zijn volgens ons dan ook voldoende 'checks and balances' voorzien, waardoor wij geen probleem zien in de retro-activiteit van het wetsontwerp. Het is evenwel van belang dat de structuur van de nieuw diensten en bevoegdheden retro-actief geregeld worden zodat de continuïteit van de controle/auditdienst gegarandeerd wordt op het moment van de publicatie van het voorgelegde wetsontwerp.

- Tot slot merk ik op dat deze globale hervorming (commissie en auditdienst) op budgettair vlak reeds geconcretiseerd werd door de overdracht van kredieten van de begroting van de FOD SZ naar het RSVZ. De wedden en lonen worden vanaf 1/1/2019 reeds door RSVZ gedragen ».

La section de législation du Conseil d'État a indiqué maintes fois par le passé que le procédé consistant à instaurer immédiatement une mesure, sans attendre l'adoption de la base légale ou réglementaire nécessaire, et à conférer ensuite à celle-ci, une fois adoptée, un effet rétroactif pour le temps nécessaire à couvrir de la pratique déjà courante, ne peut pas, en principe, être admis. Il doit être proscrit, en premier lieu, parce qu'il déroge aux règles normales qui régissent l'adoption de dispositions législatives et que ces règles risquent ainsi d'être vidées de leur substance, en deuxième lieu, parce qu'il restreint concrètement dans certains cas le pouvoir de décision du législateur, en troisième lieu, parce que le contenu de la nouvelle réglementation communiquée n'est pas publié conformément à l'article 190 de la Constitution et, enfin, parce que le procédé suivi peut être source d'insécurité juridique pour les destinataires des normes concernées.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

†LW-CFCTKCHCE-GFBGBMW†