KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 22 oktober 1996 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende invoering van een stelsel van uitkeringen, ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, met toepassing van titel VI, hoofdstuk III, afdeling 3, 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 24 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises, le 22 octobre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "instaurant un régime de prestations en cas de faillite en faveur des travailleurs indépendants, en application du titre VI, chapitre III, section 3, 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 24 octobre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2○, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval worden de volgende redenen aangevoerd :

"- la nécessité de pouvoir donner au plus tôt des instructions aux Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants concernant les modifications prévues afin qu'elles puissent assurer à leurs affiliés une information complète sur ce nouveau régime de prestations en cas de faillite;

- la connexité entre ce projet d'arrêté royal et les projets d'arrêtés royaux visant respectivement à introduire une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en exécution du chapitre Ier 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, et à modifier l'arrêté royal n○ 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, en exécution 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 et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe een stelsel van sociale verzekering in te voeren ten behoeve van gefailleerde zelfstandigen, zaakvoerders, bestuurders en werkende vennoten van handelsvennootschappen die failliet verklaard werden (artikel 2, eerste lid).

Een regeling ten behoeve van andere zelfstandigen die zich in de onmogelijkheid bevinden om aan hun opeisbare of nog te vervallen schulden te voldoen, wordt in het vooruitzicht gesteld (artikel 2, tweede en derde lid).

Het in te voeren stelsel van sociale verzekering opent voor de gegadigden een aantal rechten inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, sector van de geneeskundige verzorging, en inzake de gezinsbijslagen (artikel 3, 1°).

Voorts wordt een geïndexeerde uitkering ingevoerd, die ten hoogste gedurende twee maanden genoten zal kunnen worden en die 25.000 frank of 30.000 frank bedraagt. Deze uitkering moet het inkomen van de gefailleerde zelfstandigen en van de zaakvoerders, bestuurders en werkende vennoten van gefailleerde handelsvennootschappen vervangen vanaf de eerste dag van het kwartaal volgend op het faillietverklarend vonnis of op het vonnis van ontbinding van het akkoord tussen de schuldeisers en de gefailleerde schuldenaar (artikelen 7 en 10).

Ten slotte bepaalt het ontwerp dat de genoemde personen gedurende hun beroepsloopbaan slechts éénmaal kunnen genieten van dit stelsel van sociale verzekering (artikel 9).

2. Artikel 29 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels biedt rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen. Men precisere dit bijgevolg ook in het eerste lid van de aanhef, in plaats van in het algemeen te verwijzen naar titel VI, hoofdstuk III, afdeling 3, van de wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

1. Het is steeds de gewoonte geweest om bijzondere-machtenbesluiten te nummeren. Die gewoonte zou ook moeten worden gevolgd voor de besluiten genomen ter uitvoering van o.m. titel VI van de genoemde wet van 26 juli 1996.

Als de bedoelde besluiten worden genummerd, volstaat de loutere vermelding van het nummer en de datum ervan immers om ze met grote zekerheid te kunnen identificeren. Mocht de regering anders te werk gaan, dan zou de volledige vermelding van het opschrift van de besluiten onontbeerlijk zijn om te weten over welk besluit het gaat, wanneer de Koning ze op dezelfde dag heeft ondertekend. Die vrij onpraktische methode zou nodeloos een gevaar voor vergissing doen ontstaan.

Overigens is de impliciete informatie die de nummering van het besluit inhoudt - namelijk dat het gaat om een tekst die de wet onmiddellijk kan wijzigen maar die zelf later bij wet moet worden bekrachtigd - van groot nut voor de rechtssubjecten, die aldus weten binnen welke grenzen de wettigheid van het dispositief ervan voor de rechtbanken kan worden betwist.

2. Voorts dient het opschrift kort en precies de inhoud van de regeling weer te geven.

Men schrijve bijgevolg : "Koninklijk besluit nr. ... van ... houdende invoering van een sociale verzekering ten gunste van zelfstandigen in geval van faillissement, en van gelijkgestelde personen".

Aanhef.

1. De verwijzing in de aanhef naar de wet van 29 maart 1976 betreffende de gezinsbijslag voor zelfstandigen is overbodig.

2. In de Franse tekst van het zevende lid van de aanhef schrijve men "... donné les 9 et 16 octobre 1996".

3. Overeenkomstig artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moet in de aanhef verwezen worden naar het advies van de inspecteur van financiën, met opgave van de datum waarop het advies gegeven werd.

4. Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moet de in de adviesaanvraag opgegeven motivering met betrekking tot het spoedeisend karakter ervan overgenomen worden in de aanhef van de verordening.

Ter inachtneming van dat voorschrift dienen in de aanhef van het ontworpen besluit, vóór de verwijzing naar het advies van de Raad van State, de volgende leden te worden ingevoegd :

"Gelet op artikel 84, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996;

Gelet op de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door ... (verder zoals in de adviesaanvraag)".

Artikel 1.

In zoverre er in artikel 1 slechts sprake is van een sociale verzekering "in geval van faillissement", en voor zover er geen rekening wordt gehouden met de opmerkingen bij artikel 2, beantwoordt dit artikel niet volledig aan het voorwerp van de ontworpen regeling.

De opmerking geldt eveneens voor de artikelen 11 tot 14 en 16 en 17.

Artikel 2.

1. Het tweede lid voorziet in een machtiging aan de Koning om de voorwaarden en modaliteiten te bepalen van toepassing op de zelfstandigen die geen gefailleerden zijn, noch zaakvoerders, bestuurders en werkende vennoten van een handelsvennootschap die failliet verklaard is, wanneer zij zich in de onmogelijkheid bevinden aan hun opeisbare of nog te vervallen schulden te voldoen. Het derde lid bepaalt daarenboven dat de Koning de datum van inwerkingtreding van de gestelde voorwaarden en modaliteiten zal vaststellen.

Die opdracht is in te ruime bewoordingen geformuleerd. Het ontwerp geeft immers niet aan binnen welke perken, onder welke voorwaarden en volgens welke normen de Koning de bedoelde voorwaarden en modaliteiten zal kunnen vaststellen.

Een zodanige bevoegdheidstoekenning kan niet worden ingepast in de machten die de Koning ontleent aan de bijzondere-machtenwet van 26 juli 1996 : zij zou met name tot gevolg hebben dat voor de hier aan de orde zijnde aangelegenheden de bijzondere machten van die wetten door de Koning zelf onbeperkt worden verlengd buiten de in die wet gestelde tijdslimiet.

Om bestaanbaar te zijn met de bijzondere-machtenwet moeten in de delegatiebepaling nadere grenzen worden aangegeven waarbinnen de Koning zijn opdracht kan uitvoeren.

2. Voorts rijst ook de vraag of het genoemde artikel 2 de toetsing aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel kan doorstaan. De erin ontworpen regeling komt er immers op neer dat een stelsel van sociale verzekering wordt ingevoerd, dat voorbehouden is voor gefailleerde zelfstandigen en voor zaakvoerders, bestuurders en werkende vennoten van faillietverklaarde handelsvennootschappen, terwijl voor de met gefailleerde zelfstandigen gelijkgestelde personen dergelijke regeling wordt uitgesteld en er geen datum van invoering van het stelsel in het vooruitzicht gesteld wordt (derde lid).

Dezelfde vraag dient zich aan met betrekking tot helpers van zelfstandige handelaars, die de facto van het stelsel uitgesloten worden aangezien zij niet failliet verklaard kunnen worden, terwijl zij nochtans, met toepassing van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen, als zelfstandige worden beschouwd.

Artikel 3.

In de Franse tekst schrijve men : "Sous les conditions mentionnées à l'article 4, ...".

Artikel 5.

In de Franse tekst van artikel 5, eerste lid, dient verwezen te worden naar artikel 3 in plaats van naar artikel 4.

Artikel 8.

Ter wille van de rechtszekerheid is het aan te bevelen om in artikel 8 te preciseren of men alleen de veroordeling wegens het misdrijf van bedrieglijke bankbreuk beoogt, met uitsluiting van het misdrijf van eenvoudige bankbreuk, dan wel de beide misdrijven.

In het laatste geval kan dan volstaan te schrijven : "... voor zover de betrokkene niet veroordeeld is wegens bankbreuk ...".

Artikelen 14 tot 16.

De artikelen 14 tot 16 strekken ertoe wijzigingen aan te brengen respectievelijk in het koninklijk besluit van 30 juli 1964 houdende de voorwaarden waaronder de toepassing van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, tot de zelfstandigen wordt verruimd, en in het koninklijk besluit van 8 april 1976 houdende regeling van de gezinsbijslag ten voordele van de zelfstandigen.

Het verdient geen aanbeveling in gewone uitvoeringsbesluiten wijzigingen aan te brengen bij bijzondere-machtenbesluit. Die werkwijze heeft immers tot gevolg dat, na de bekrachtiging door de wetgever van het bijzondere-machtenbesluit, de gewijzigde bepalingen van die uitvoeringsbesluiten nog alleen gewijzigd of opgeheven kunnen worden bij wet of wetskrachtig besluit.

Artikel 17.

In artikel 17 verwijze men naar artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit nr. ... van ... strekkende tot invoering van een globaal financieel beheer in het sociaal statuut der zelfstandigen (1), in plaats van naar artikel 7, 2°.

---

(1) Bedoeld wordt het koninklijk besluit over het ontwerp waarvan de Raad van State heden het advies L. 25.669/8 geeft.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, les motifs suivants sont invoqués :

"- la nécessité de pouvoir donner au plus tôt des instructions aux Caisses d'assurances sociales pour travailleurs indépendants concernant les modifications prévues afin qu'elles puissent assurer à leurs affiliés une information complète sur ce nouveau régime de prestations en cas de faillite;

- la connexité entre ce projet d'arrêté royal et les projets d'arrêtés royaux visant respectivement à introduire une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants, en exécution du chapitre Ier 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, et à modifier l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, en exécution 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 et de l'article 3 de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne".

*

* *

Vu le bref délai qui lui est imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à faire les observations qui suivent.

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à instaurer un régime d'assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants faillis, gérants, administrateurs et associés actifs de sociétés commerciales déclarées en faillite (article 2, alinéa 1er).

Un régime en faveur d'autres travailleurs indépendants qui se trouvent dans l'impossibilité de faire face à leurs dettes exigibles ou à échoir est annoncé (article 2, alinéas 2 et 3).

Le régime d'assurance sociale à instaurer ouvre pour les bénéficiaires un nombre de droits en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, secteur des soins de santé, et en matière de prestations familiales (article 3, 1°).

Il est instauré, en outre, une prestation indexée, qui peut être obtenue pendant deux mois au maximum et qui est de 25.000 francs ou de 30.000 francs. Cette prestation devra remplacer les revenus des travailleurs indépendants faillis et des gérants, administrateurs et associés actifs

de sociétés commerciales déclarées en faillite, à partir du premier jour du trimestre suivant celui du jugement déclaratif de faillite ou celui du jugement de résolution du concordat après faillite conclu entre les créanciers et le débiteur failli (articles 7 et 10).

Enfin, le projet dispose que les personnes visées ne peuvent bénéficier de ce régime d'assurance sociale qu'une seule fois au cours de leur carrière professionnelle (article 9).

2. L'article 29 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions procure un fondement légal aux dispositions en projet. Il conviendrait, dès lors, de le préciser également au premier alinéa du préambule, au lieu de viser d'une manière générale le titre VI, chapitre III, section 3, de la loi.

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

1. L'usage qui a été régulièrement suivi de numéroter les arrêtés de pouvoirs spéciaux, mérite d'être appliqué aux arrêtés pris en exécution notamment du titre VI de la loi précitée du 26 juillet 1996.

En effet, par la numérotation continue des arrêtés, la simple mention de leur numéro et de leur date permet de

les identifier avec une grande sûreté. Si le gouvernement s'abstenait de procéder de la sorte, la reproduction complète de l'intitulé des arrêtés serait indispensable pour différencier ceux-ci, lorsqu'ils seront signés à une date identique par le Roi. Ce système, peu pratique, créerait inutilement un risque d'erreur.

Au demeurant, l'information implicite que fournit la numérotation de l'arrêté - à savoir qu'il s'agit d'un texte apte à modifier immédiatement la loi et promis à une confirmation législative prochaine - est d'une grande utilité pour les justiciables, avertis ainsi des limites dans lesquelles la légalité du dispositif peut être contestée devant les juridictions.

2. En outre, l'intitulé doit exprimer de manière concise et précise la teneur des règles.

Il y aurait donc lieu d'écrire : "Arrêté royal n° ... du ... instaurant une assurance sociale en faveur des travailleurs indépendants en cas de faillite, et des personnes assimilées".

Préambule.

1. La référence faite, dans le préambule, à la loi du 29 mars 1976 relative aux prestations familiales des travailleurs indépendants, est superflue.

2. Dans le texte français du septième alinéa du préambule, il conviendrait d'écrire "... donné les 9 et 16 octobre 1996".

3. Conformément à l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le préambule doit mentionner l'avis de l'inspecteur des finances, avec l'indication de la date à laquelle l'avis a été émis.

4. Selon l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la motivation figurant dans la demande d'avis quant au caractère urgent de celle-ci doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Pour respecter cette prescription, il y a lieu d'insérer les alinéas suivants au préambule de l'arrêté en projet, avant la référence à l'avis du Conseil d'Etat :

"Vu l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, remplacé par la loi du 4 août 1996;

Vu l'urgence motivée par ... (la suite comme dans la demande d'avis)".

Article 1er.

Dans la mesure où l'article 1er ne vise qu'une assurance sociale "en cas de faillite" et pour autant qu'il ne soit pas tenu compte des observations relatives à l'article 2, cet article ne répond pas à tout point de vue à l'objet du régime en projet.

Cette observation vaut également pour les articles 11 à 14 et 16 et 17.

Article 2.

1. L'alinéa 2 autorise le Roi à déterminer les conditions et les modalités qui seront d'application aux travailleurs indépendants qui ne sont ni des faillis, ni des gérants, administrateurs et associés actifs d'une société commerciale déclarée en faillite, lorsqu'ils se trouvent dans l'impossibilité de faire face à leurs dettes exigibles ou à échoir. L'alinéa 3 dispose, en outre, que le Roi fixera la date d'entrée en vigueur des conditions et modalités édictées.

Cette délégation est formulée en des termes trop larges. En effet, le projet n'indique pas dans quelles limites, à quelles conditions et selon quelles normes le Roi pourra fixer les conditions et modalités visées.

Une telle attribution de compétences ne peut s'inscrire dans le cadre des pouvoirs que le Roi tient de la loi de pouvoirs spéciaux du 26 juillet 1996 : il en

résulterait notamment que pour les matières concernées, les pouvoirs spéciaux prévus par ces lois seraient prorogés sans limitation de durée par le Roi lui-même au-delà du délai dicté par cette loi.

Pour qu'elle soit compatible avec la loi de pouvoirs spéciaux, il conviendrait d'inscrire dans la disposition de délégation, des limites précises dans lesquelles le Roi puisse s'acquitter de sa mission.

2. La question se pose également de savoir si l'article 2 peut se concilier avec le principe constitutionnel de l'égalité. En effet, la règle qui y est inscrite revient à instaurer un régime d'assurance sociale qui est réservé aux travailleurs indépendants faillis et aux gérants, administrateurs et associés actifs de sociétés commerciales déclarées en faillite, tandis que pour les personnes assimilées aux travailleurs indépendants faillis, un tel régime est remis à plus tard et qu'aucune date d'instauration de ce régime n'est envisagée (alinéa 3).

La même question se pose pour ce qui concerne les aidants de commerçants indépendants, qui sont exclus de fait du régime, puisqu'ils ne peuvent être déclarés en faillite, alors qu'en application de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants, ils sont cependant considérés comme des travailleurs indépendants.

Article 3.

On écrira dans le texte français : "Sous les conditions mentionnées à l'article 4, ...".

Article 5.

Dans le texte français de l'article 5, alinéa 1er, il y aurait lieu de viser l'article 3 au lieu de l'article 4.

Article 8.

Par souci de la sécurité juridique, il est recommandé de préciser à l'article 8 si la condamnation visée est uniquement celle pour le délit de banqueroute frauduleuse, à l'exclusion du délit de simple banqueroute, ou si elle concerne les deux délits.

Dans cette dernière hypothèse, il peut suffire d'écrire : "... pour autant que la personne concernée n'ait pas fait l'objet d'une condamnation du chef de banqueroute ...".

Articles 14 à 16.

Les articles 14 à 16 du projet tendent à apporter des modifications respectivement à l'arrêté royal du 30 juillet 1964 portant les conditions dans lesquelles

l'application de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, est étendue aux travailleurs indépendants et à l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

Il n'est pas recommandé d'apporter des modifications à des arrêtés d'exécution ordinaires par la voie d'un arrêté de pouvoirs spéciaux. Il résulte, en effet, de ce procédé qu'après confirmation par le législateur de l'arrêté de pouvoirs spéciaux, les dispositions modifiées de ces arrêtés d'exécution ne pourront plus être modifiées ou abrogées que par la loi ou par un arrêté ayant force de loi.

Article 17.

A l'article 17, il conviendrait de viser l'article 6, § 2, de l'arrêté royal n° ... du ... visant l'introduction d'une gestion financière globale dans le statut social des travailleurs indépendants (1), au lieu de l'article 7, 2°.

---

(1) Il s'agit de l'arrêté royal sur le projet duquel le Conseil d'Etat émet ce jour l'avis L. 25.669/8.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VERMEIRE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER.