

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 maart 2017

WETSONTWERP
houdende hervorming van de
financiering van de sociale zekerheid

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 61.053/1 VAN 27 MAART 2017

Zie:

Doc 54 2229/ (2016/2017):

- 001: Wetsontwerp.
- 002 en 003: Amendementen.
- 004: Verslag van de eerste lezing.
- 005: Artikelen aangenomen in eerste lezing.
- 006: Amendementen.
- 007: Verslag van de tweede lezing.
- 008: Tekst aangenomen in tweede lezing.
- 009: Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 mars 2017

PROJET DE LOI
portant réforme du financement
de la sécurité sociale

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 61.053/1 DU 27 MARS 2017

Voir:

Doc 54 2229/ (2016/2017):

- 001: Projet de loi.
- 002 et 003: Amendements.
- 004: Rapport de la première lecture.
- 005: Articles adoptés en première lecture.
- 006: Amendements.
- 007: Rapport de la deuxième lecture.
- 008: Texte adopté en deuxième lecture.
- 009: Amendements.

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-GO!	:	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

Op 27 februari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over amendementen op het ontwerp van wet “houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid” (*Parl. St.* Kamer, nr. 54-2229/009).

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 21 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix Van Damme, kamervoorzitter, Wilfried Van Vaerenbergh en Wouter Pas, staatsraden, Marc Rigaux en Michel Tison, 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 Marnix Van Damme, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2017.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

ALGEMENE OPMERKING

2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft de om advies voorgelegde amendementen elk afzonderlijk onderzocht, zonder bij dat onderzoek de samenhang tussen de verschillende amendementen of groepen ervan te betrekken.²

ONDERZOEK VAN DE OM ADVIES VOORGELEGDE AMENDEMENTEN

(Amendementen) nrs. 130 en 131

3. Binnen het overeenkomstig *sub* 1 beperkte onderzoek nopen deze amendementen niet tot het maken van opmerkingen.

(Amendementen) nrs. 132 tot 140

4. Met betrekking tot amendement nr. 137 valt op te merken dat, indien in artikel 23, § 6, van het wetsontwerp “houdende

¹ Aangezien het om amendementen op een wetsontwerp gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zo kunnen bijvoorbeeld de amendementen nrs. 130 en 131 niet worden gecombineerd met amendement nr. 144.

Le 27 février 2017, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur des amendements au projet de loi “portant réforme du financement de la sécurité sociale” (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-2229/009).

Les amendements ont été examinés par la première chambre le 21 mars 2107. La chambre était composée de Marnix Van Damme, président de chambre, Wilfried Van Vaerenbergh et Wouter Pas, conseillers d’État, Marc Rigaux et Michel Tison, assesseurs, et Greet Verberckmoes, 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 Marnix Van Damme, président de chambre.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2017.

*

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.

*

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. Le Conseil d’État, section de législation, a examiné distinctement chaque amendement soumis pour avis, sans avoir égard dans ce cadre à la connexité entre les différents amendements ou groupes d’amendements².

EXAMEN DES AMENDEMENTS SOUVIS POUR AVIS

(Amendements) n°s 130 et 131

3. Dans le cadre de l’examen limité mentionné au point 1, ces amendements ne donnent lieu à aucune observation.

(Amendements) n°s 132 à 140

4. En ce qui concerne l’amendement n° 137, il faut constater que si, dans l’article 23, § 6, du pro-

¹ S’agissant d’amendements à un projet de loi, on entend par “fondement juridique” la conformité avec les normes supérieures.

² C’est ainsi que, par exemple, les amendements n°s 130 et 131 ne peuvent pas être combinés avec l’amendement n° 144.

hervorming van de financiering van de sociale zekerheid”, het woord “verlenging” (*prolongation*) wordt vervangen door het woord “aanpassing” (*adaptation*), de betekenis van deze bepaling grondig wijzigt. Aan de Koning wordt dan immers de bevoegdheid verleend om, na evaluatie van het mechanisme van de paragrafen 1 tot 5, te beslissen over een aanpassing van dit mechanisme, terwijl de bevoegdheid van de Koning vooralsnog beperkt is tot het beslissen of het door de wetgever uitgewerkte mechanisme, dat in beginsel maar op een tijdelijke basis wordt ingevoerd, ook na 2020 kan worden voortgezet. De delegatie aan de Koning wordt op die wijze te ruim om toelaatbaar te kunnen worden geacht, temeer daar de wetgever niet bepaalt op grond van welke criteria de Koning tot de aanpassing van het mechanisme kan overgaan. De verantwoording bij amendement nr. 137 biedt op dit punt evenmin duidelijkheid.

De ontworpen delegatie zou ofwel nader moeten worden afgebakend, ofwel zou de wetgever zelf in de criteria moeten voorzien op grond waarvan de Koning tot de aanpassing van het voornoemde mechanisme kan overgaan.

Deze opmerking geldt eveneens ten aanzien van amendement nr. 139.

(Amendementen) nrs. 141 tot 154

5.1. Amendement nr. 144 strekt ertoe artikel 12, § 2, van het wetsontwerp te vervangen en een paragraaf 3 toe te voegen aan het voornoemde artikel 12. Aan de gemachtigde werd gevraagd of artikel 5 van het wetsontwerp niet op een gelijkaardige wijze moet worden aangepast. Naar het zeggen van de gemachtigde is dit wel degelijk het geval.

5.2. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat moet worden verstaan onder de woorden “[w]anneer de genomen maatregelen worden verstrengd” in het ontworpen artikel 12, § 3, van het wetsontwerp.

Hij antwoordde:

“Avec cette référence nous visons le renforcement de réductions de cotisations sociales déjà existantes (par exemple celles figurant dans le tax shift), qui ne sont donc pas à proprement parler, de nouvelles réductions de cotisations de sécurité sociales. Pour plus de clarté, on pourrait rajouter le mot “Wanneer de reeds genomen maatregelen worden verstrengd” et “En cas de renforcement des mesures déjà prises”.”

Er kan worden ingestemd met de door de gemachtigde voorgestelde tekstwijziging.

6. Als de amendementen nrs. 143, 147 en 149 worden aangenomen, dienen ook in de artikelen 7, § 2, en 14, § 2, van het wetsontwerp de woorden “het netto geïnde bedrag van de accijnzen op tabak” te worden vervangen door de woorden “de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing”.

jet de loi ‘portant réforme du financement de la sécurité sociale’, le mot “prolongation” (verlenging) est remplacé par le mot “adaptation” (*aanpassing*), la signification de cette disposition s’en trouve profondément modifiée. En effet, le pouvoir est alors donné au Roi, après évaluation du mécanisme des paragraphes 1^{er} à 5, de procéder à une adaptation de celui-ci, alors que, pour l’heure, le Roi peut uniquement décider de prolonger au-delà de 2020 le mécanisme élaboré par le législateur, lequel n’est en principe instauré que temporairement. Ainsi conçue, la délégation au Roi est trop large pour pouvoir être considérée comme admissible, d’autant plus que le législateur ne précise pas les critères sur la base desquels le Roi peut procéder à l’adaptation du mécanisme. La justification de l’amendement n° 137 n’apporte pas davantage d’éclaircissements sur ce point.

Il faudrait, soit que la délégation en projet soit mieux délimitée, soit que le législateur lui-même prévoie les critères sur la base desquels le Roi peut procéder à l’adaptation du mécanisme précité.

La même observation vaut pour l’amendement n° 139.

(Amendements) n°s 141 à 154

5.1. L’amendement n° 144 vise à remplacer l’article 12, § 2, du projet de loi et à ajouter un paragraphe 3 à l’article 12, précité. Il a été demandé au délégué s’il ne convenait pas d’adapter l’article 5 du projet de loi dans le même sens. Selon le délégué, tel est en effet le cas.

5.2. Il a été demandé au délégué ce qu’il y avait lieu d’entendre par les mots “[e]n cas de renforcement des mesures prises” figurant à l’article 12, § 3, en projet, du projet de loi.

Il s’est exprimé en ces termes:

“Avec cette référence nous visons le renforcement de réductions de cotisations sociales déjà existantes (par exemple celles figurant dans le tax shift), qui ne sont donc pas à proprement parler, de nouvelles réductions de cotisations de sécurité sociales. Pour plus de clarté, on pourrait rajouter le mot “Wanneer de reeds genomen maatregelen worden verstrengd” et “En cas de renforcement des mesures déjà prises”.”

L’adaptation de texte proposée par le délégué peut être accueillie.

6. Si les amendements n°s 143, 147 et 149 sont adoptés, il faudra également remplacer les mots “le montant net encaissé des accises sur le tabac” par les mots “les recettes du précompte professionnel” dans les articles 7, § 2, et 14, § 2, du projet de loi.

7. In het ontworpen artikel 13 (amendement nr. 145) moeten de woorden “in de artikelen 2 en 3” en “in artikel 5” worden vervangen door respectievelijk de woorden “in de artikelen 9 en 10” en “in artikel 12”.³

8. De amendementen nrs. 150 en 151 strekken ertoe artikel 21, § 3, tweede lid, respectievelijk artikel 22, § 3, tweede lid, van het wetsontwerp, te vervangen teneinde ervoor te zorgen dat de vergrijzingcoëfficiënt ieder jaar bepaald wordt bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, “volgens een methode en criteria die in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven dienen te worden uitgewerkt”.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan organen of instellingen die geen politieke verantwoordelijkheid dragen ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, is in beginsel ontoelaatbaar omdat ermee afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben en waarin geen politieke beleidskeuze kan worden gemaakt, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard. In dat geval wordt bovendien soms vereist dat de regeling nadien wordt goedgekeurd door de politiek verantwoordelijke uitvoerende macht.⁴

Om die reden, zou ervoor geopteerd kunnen worden om de ontworpen bepalingen als volgt te formuleren:

“De vergrijzingscoëfficiënt wordt ieder jaar door de Koning vastgesteld aan de hand van de methode en de criteria die, op voorstel van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, bij koninklijk besluit na overleg in de Ministerraad zullen worden uitgewerkt.”

De gemachtigde verklaarde zich akkoord met dit tekstvoorstel.

*

De griffier,

Greet VERBERCKMOES

De voorzitter,

Marnix VAN DAMME

7. Dans l'article 13, en projet (amendement n° 145), les mots “aux articles 2 et 3” et “à l'article 5” doivent être remplacés respectivement par les mots “aux articles 9 et 10” et “à l'article 12”.³

8. Les amendements n°s 150 et 151 visent à remplacer respectivement les articles 21, § 3, alinéa 2, et 22, § 3, alinéa 2, du projet de loi, afin de veiller à ce que le coefficient de vieillissement soit fixé chaque année par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, “[s]elon une méthodologie et des critères à développer au sein du Conseil Central de l'Économie”.

Déléguer un pouvoir réglementaire à des organes ou des institutions qui n'assument aucune responsabilité politique à l'égard d'une assemblée élue démocratiquement n'est en principe pas admissible car il est ainsi porté préjudice au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et au principe de la responsabilité politique des ministres. Une telle délégation peut être admise uniquement lorsqu'il s'agit de mesures qui ont une portée limitée et technique et qui ne comportent pas de choix politique. Dans ce cas, il est en outre parfois exigé que la réglementation soit ensuite approuvée par le pouvoir exécutif politiquement responsable.⁴

Les dispositions en projet pourraient dès lors être formulées de la manière suivante:

“Le coefficient de vieillissement est déterminé chaque année par le Roi, au moyen de la méthode et des critères à élaborer par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur la proposition du Conseil Central de l'Économie”.

Le délégué a marqué son accord sur cette proposition de texte.

*

Le greffier,

Greet VERBERCKMOES

Le président,

Marnix VAN DAMME

³ In de Franse tekst van het ontworpen artikel 13 moet de vermelding van “§ 1^{er}” worden geschrapt. Hetzelfde geldt voor de Franse tekst van het ontworpen artikel 6 (amendement nr. 141).

⁴ Raad van State, *Beginselen van de wetgevingstechniek, Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, aanbeveling nr. 7.4 en het aldaar geciteerde advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving.

³ Dans le texte français de l'article 13, en projet, la mention “§ 1^{er}” doit être supprimée. Il en va de même en ce qui concerne le texte français de l'article 6, en projet (amendement n° 141).

⁴ Conseil d'État, *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Bruxelles, 2008, recommandation n° 7.4 et l'avis du Conseil d'État, section de législation, qui y est cité.