

Rolnummer 1050
Arrest nr. 18/98 van 18 februari 1998

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 23, 30 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3, § 1, 2^o en 5^o, en § 2, eerste lid, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, ingesteld door L. Nussbaum en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 3 februari 1997 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 februari 1997, hebben L. Nussbaum, wonende te 4217 Héron, rue de la Fontaine 7 A, J. Michaux, wonende te 3800 Sint-Truiden, Fabriekstraat 66, M. Liesenborghs, wonende te 2845 Niel, Boomsestraat 279, en M. Debie, wonende te 8710 Wielsbeke, Abeelestraat 26 B, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 23, 30 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3, § 1, 2^o en 5^o, en § 2, eerste lid, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 augustus 1996).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 4 februari 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 12 februari 1997 heeft het Hof beslist dat het onderzoek in het Nederlands wordt gevoerd.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 19 februari 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 februari 1997.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 3 april 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 april 1997 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 5 mei 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 25 juni 1997 en 22 januari 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 3 februari 1998 en 3 augustus 1998.

Bij beschikking van 9 juli 1997 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 14 oktober 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 10 juli 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 14 oktober 1997, alwaar voorzitter M. Melchior, wettig verhinderd, was vervangen door rechter L. François :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en E. Cerexhe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

Bij beschikking van 12 november 1997 heeft rechter L. François, waarnemend voorzitter, de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 25 november 1997 heeft het Hof de heropening van de debatten bevolen en de dag van de terechtzitting bepaald op 17 december 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 26 november 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 17 december 1997 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en E. Cerexhe verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. Onderwerp van de in het geding zijnde bepalingen

De artikelen 23, 30, 49 en 51 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels bepalen :

« Art. 23. Met het oog op een doeltreffend beheer van de financiële verrichtingen van het geheel van de stelsels en sectoren van het sociaal statuut der zelfstandigen, kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle nuttige maatregelen nemen om het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen in staat te stellen om een globaal financieel beheer te voeren en, inzonderheid, de bevoegdheden van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut van de zelfstandigen vast te stellen. »

« Art. 30. De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de regelen inzake verzekerings- en bijdrageplicht vereenvoudigen en harmoniseren om een eenvormige toepassing van het sociaal statuut der zelfstandigen te waarborgen. »

« Art. 49. De besluiten genomen krachtens de artikelen 6, 9 en de Titels III tot en met X van deze wet kunnen de van kracht zijnde wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. »

« Art. 51. § 1. De opdracht aan de Koning toevertrouwd door de Titels III tot en met IX en X, Hoofdstuk III, verstrijkt op 30 april 1997. De besluiten genomen krachtens deze Titels houden op uitwerking te hebben op het einde van de zesde maand volgend op hun inwerkingtreding, tenzij zij, voor die dag en in ieder geval, ten laatste op 31 december 1997 bij wet zijn bekrachtigd.

De besluiten genomen krachtens de artikelen 6, 9 en Titel X, hoofdstuk I en II, en Titel XI, houden op uitwerking te hebben op het einde van de zesde maand volgend op hun inwerkingtreding, tenzij zij, voor die dag bij wet zijn bekrachtigd.

§ 2. De besluiten die bij wet zijn bekrachtigd zoals bedoeld in § 1 kunnen niet dan bij wet worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven. »

Artikel 2, § 1, artikel 3, § 1, 2° en 5°, en § 2, eerste lid, en artikel 6 van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie bepalen :

« Art. 2. § 1. Teneinde de toetreding van België tot de Europese Economische en Monetaire Unie mogelijk te maken en artikel 104C van het Verdrag betreffende de Europese Unie alsmede artikel 1 van het bijgevoegd Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten na te leven, kan de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit de in artikel 3 bedoelde maatregelen nemen.

[...]

Art. 3. § 1. De Koning kan maatregelen nemen om:

[...]

2° de belastingen, taksen, rechten, retributies, accijnzen, boeten en andere ontvangsten aan te passen, op te heffen, te wijzigen of te vervangen en inzonderheid de grondslag, het tarief, de nadere regels voor heffing en inning en de procedure, met uitsluiting van de rechtsprekende procedures;

[...]

5° teneinde een bredere participatie van het geheel van de inkomens aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid te verzekeren, de grondslag, de bijdrageplichtigheid, de tarieven, de vrijstellingen, de nadere regels en procedures te bepalen van mechanismen die dit doel moeten realiseren;

§ 2. De besluiten genomen krachtens deze wet kunnen de van kracht zijnde wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

[...]

Art. 6. § 1. De machtiging aan de Koning verleend door deze wet vervalt op 31 augustus 1997.

§ 2. Een ontwerp van wet tot bekrachtiging van de besluiten, genomen krachtens deze wet vóór 1 oktober 1996, wordt ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ter gelegenheid van de indiening van de ontwerpen van begroting voor het jaar 1997. Deze besluiten houden op uitwerking te hebben op 31 december 1996, tenzij zij vóór die datum bij wet zijn bekrachtigd.

Een ontwerp van wet tot bekrachtiging van de besluiten, genomen krachtens deze wet tussen 1 oktober 1996 en 31 maart 1997, wordt bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend ter gelegenheid van de indiening van de ontwerpen inzake de begrotingscontrole voor het jaar 1997. Deze besluiten houden op uitwerking te hebben op 30 juni 1997, tenzij zij vóór die datum bij wet zijn bekrachtigd.

Een ontwerp van wet tot bekrachtiging van de besluiten, genomen krachtens deze wet tussen 1 april 1997 en 31 augustus 1997, wordt uiterlijk op 1 oktober 1997 ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers. Deze besluiten houden op uitwerking te hebben op 31 december 1997, tenzij zij vóór die datum bij wet zijn bekrachtigd.

§ 3. Nadat de bij deze wet toegekende machten zijn verstreken, kunnen de besluiten die bij de wet zijn bekrachtigd zoals bedoeld in § 2 niet dan bij een wet worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven.

§ 4. De besluiten bedoeld in artikel 3, § 1, 2°, 3°, 4° en 5°, zijn van toepassing met ingang van het belastbaar tijdperk dat de Koning aanwijst, en ten vroegste vanaf het lopende belastbaar tijdperk. »

IV. *In rechte*

- A -

Verzoekschrift

A.1.1. Het beroep tot vernietiging van artikel 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3, § 2, eerste lid, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie moet worden beoordeeld en beperkt in het licht van het beroep tot vernietiging van de voorgaande bepalingen.

A.1.2. De verzoekers zijn Belgische burgers. Naast hun hoedanigheid van belastingplichtigen vervullen zij ook de voorwaarden om een zelfstandige beroepsactiviteit uit te oefenen. Zij hebben trouwens een zelfstandige beroepsactiviteit uitgeoefend, als hoofdberoep of als bijberoep, of oefenen die nog uit. Zij kunnen rechtstreeks en ongunstig door de bestreden bepalingen worden geraakt. De omvang en de onduidelijkheid van de aan de Koning toegekende machtigingen maken het niet mogelijk het belang nauwkeuriger te omschrijven.

Wat de concrete weerslag betreft, zal men bijvoorbeeld vaststellen dat het koninklijk besluit van 18 november 1996 « houdende financiële en diverse bepalingen met betrekking tot het sociaal statuut der zelfstandigen, met toepassing van titel VI van de wet van 26 juli 1996 houdende modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3 van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie » (*Belgisch Staatsblad*, 12 december 1996) voorziet in verschillende structurele ingrepen, waarbij de gevraagde inspanningen worden gespreid over alle bijdrageplichtigen van het sociaal statuut der zelfstandigen. Dat koninklijk besluit brengt diverse wijzigingen aan in het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen.

De verzoekers betwisten niet dat zij ook de mogelijkheid hebben om de vernietiging van het koninklijk besluit te vorderen bij de Raad van State. Geen enkele bepaling belet de verzoekers evenwel de vernietiging van de wetsbepalingen die in de aanhef van dat koninklijk besluit zijn bedoeld, rechtstreeks bij het Arbitragehof te vorderen.

A.2.1. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (eerste onderdeel) en uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met de artikelen 23, 105, 170, 172 en 173 van de Grondwet (tweede onderdeel).

A.2.2. Naar luid van de artikelen 23, 170 en 173 behoudt de Grondwet aan de diverse wetgevers, ieder wat hem betreft, een exclusieve bevoegdheid voor inzake verschillende economische en sociale rechten en inzake financiën (titel V). De Grondwetgever verankert daarin het legaliteitsbeginsel. Artikel 23 verankert die exclusieve bevoegdheid van de wetgever onder meer inzake (i) de uitoefening van een beroepsarbeid, (ii) de sociale zekerheid, (iii) de bescherming van de gezondheid en de sociale, geneeskundige en juridische bijstand en (iv) de maatschappelijke ontplooiing. Artikel 170 verankert het legaliteitsbeginsel inzake financiën. Artikel 172 bevestigt de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie inzake belastingen. Artikel 173 bepaalt : « Behalve voor [...] de gevallen uitdrukkelijk uitgezonderd door de wet, het decreet en de regelen bedoeld in artikel 134, kan van de burgers geen retributie worden gevorderd dan alleen als belasting ten behoeve van de Staat, de gemeenschap, het gewest [...] ». Wat artikel 105 betreft, moet worden herinnerd aan de beperkte draagwijdte ervan, die is afgebakend in samenhang met alle andere grondwetsbepalingen. Hoe dan ook, de machtigingswet kan aan de Koning niet de bevoegdheid verlenen om aangelegenheden te regelen die de Grondwet aan de wetgever heeft voorbehouden. Artikel 105 waarborgt dus ook het legaliteitsbeginsel dat bij de artikelen 23, 170, 172 en 173 is vastgelegd.

Een bijzonderemachtenwet kan de Koning niet machtigen bepalingen aan te nemen in aangelegenheden die volgens de Grondwet zelf enkel door de wet kunnen worden geregeld. Artikel 105 kan de inbreuk op de grondwettelijke orde niet verantwoorden; het is opgesteld in een restrictieve geest. Dat artikel staat niet toe aan de Koning een bevoegdheid toe te wijzen in aangelegenheden die door andere grondwetsbepalingen aan de wetgever zijn voorbehouden.

Door de voormelde bevoegdheden aan de wetgevende macht toe te wijzen heeft de Grondwetgever willen waarborgen dat de burgers - op zijn minst in de voorbehouden aangelegenheden - niet aan verplichtingen zouden kunnen worden onderworpen zonder dat daartoe zou zijn beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Die waarborgen vormen « rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend », onder meer in de zin van artikel 11 van de Grondwet.

Is het weliswaar denkbaar dat de Grondwetgever niet elke machtiging heeft willen verbieden die -in voorkomend geval - door de wetgever aan de Koning zou worden gegeven, dan mag een dergelijke machtiging evenwel niet zodanig uitgebreid zijn dat zij aan de Koning de zorg zou overlaten om alle nuttige maatregelen te nemen en de regels inzake verzekerings- en bijdrageplicht te harmoniseren.

Bovendien staat het enkel aan de wetgever, in de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 23, 170, 172 en 173 *juncto* 105, de criteria te bepalen die de uitvoerende macht ten uitvoer mag leggen : de uitvoeringsmacht van de Koning is aldus beperkt. Het komt dus enkel de wetgever toe zelf de maatregelen te nemen die het voorwerp zullen zijn van de machtigingen die aan de Koning worden gegeven bij de artikelen 23, 30 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

A.2.3. Daaruit volgt een discriminatie. De verplichtingen en rechten van de ene categorie van zelfstandigen werden vroeger enkel door de wetgever bepaald; het statuut van de andere categorie van zelfstandigen wordt nu door de Koning bepaald ter uitvoering van de machtiging die door de wetgever van 26 juli 1996 is gegeven. Aangezien de beoordelingsbevoegdheid van de Koning duidelijk te ruim is, ontzegt de wetgever aan een categorie van burgers en belastingplichtigen de normale uitoefening van de wetgevende bevoegdheid door de wetgever zelf. Er is een discriminatie, zelfs zonder dat moet worden gelet op de bijzondere aard van de beoogde aangelegenheden (eerste onderdeel).

Bovendien is de aan de Koning verleende machtiging onbestaanbaar met de artikelen 23, 170, 172 en 173 *juncto* artikel 105. De wet van 26 juli 1996 ontnemt aan een categorie die bijzondere grondwettelijke waarborgen. Ten aanzien van de Grondwet bestaat er derhalve geen verantwoording, aangezien de artikelen 23, 170, 172 en 173 *juncto* artikel 105 juist het legaliteitsbeginsel verankeren; de betwiste maatregel is dus onevenredig (tweede onderdeel).

A.2.4. Door de Koning toe te staan « alle nuttige maatregelen [te] nemen om het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen in staat te stellen om een globaal financieel beheer te voeren » en « de

regelen inzake verzekerings- en bijdrageplicht [te] vereenvoudigen en [te] harmoniseren om een eenvormige toepassing van het sociaal statuut der zelfstandigen te waarborgen » - maatregelen die « de van kracht zijnde wettelijke bepalingen [kunnen] opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen » -, heeft de wetgever een maatregel genomen die, op een discriminerende manier, een onevenredige inbreuk maakt op de algemene en bijzondere grondwettelijke waarborgen; dat vormt derhalve een discriminatie ten nadele van de verzoekers.

A.2.5. Dezelfde grieven kunnen worden geformuleerd ten aanzien van artikel 3, § 1, 2^o en 5^o, en § 2, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie. Het staat immers enkel aan de wetgever om zelf de maatregelen te nemen die daarbij het voorwerp zijn van aan de Koning gegeven machtigingen.

Daaruit volgt een discriminatie. De verplichtingen en rechten van de ene categorie van belastingplichtigen en burgers werden vroeger enkel door de wetgever bepaald; het statuut van de andere categorie van burgers-belastingplichtigen wordt nu door de Koning bepaald ter uitvoering van de machtiging die door de wetgever van 26 juli 1996 is gegeven. Aangezien de beoordelingsbevoegdheid van de Koning duidelijk te ruim is, ontzegt de wetgever aan een categorie van burgers en belastingplichtigen de normale uitoefening van de wetgevende bevoegdheid door de wetgever zelf. Er is een discriminatie, zelfs zonder dat moet worden gelet op de bijzondere aard van de beoogde aangelegenheden (eerste onderdeel).

Bovendien is de aan de Koning verleende machtiging onbestaanbaar met de artikelen 23, 170, 172 en 173 *juncto* artikel 105. De wetgever van 26 juli 1996 ontnemt aan een categorie die bijzondere grondwettelijke waarborgen. Ten aanzien van de Grondwet bestaat er derhalve geen verantwoording, aangezien de artikelen 23, 170, 172 en 173 *juncto* artikel 105 juist het legaliteitsbeginsel verankeren; de betwiste maatregel is dus onevenredig (tweede onderdeel).

Door de Koning toe te staan « alle maatregelen [te] nemen om [...] de belastingen, taksen, rechten, retributies, accijnzen, boeten en andere ontvangsten aan te passen, op te heffen, te wijzigen of te vervangen en inzonderheid de grondslag, het tarief, de nadere regels voor heffing en inning en de procedure, met uitsluiting van de rechtsprekende procedures; [...] teneinde een bredere participatie van het geheel van de inkomens aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid te verzekeren, de grondslag, de bijdrageplichtigheid, de tarieven, de vrijstellingen, de nadere regels en procedures te bepalen van mechanismen die dit doel moeten realiseren » - maatregelen die « de van kracht zijnde wettelijke bepalingen [kunnen] opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen » -, heeft de wetgever een maatregel genomen die, op een discriminerende manier, een onevenredige inbreuk maakt op de algemene en bijzondere grondwettelijke waarborgen; zulks vormt derhalve een (analoge) discriminatie ten nadele van de verzoekers.

Memorie van de Ministerraad

A.3.1. Het beroep moet als niet-ontvankelijk worden verworpen wegens gebrek aan het rechtens vereiste belang wat de verzoekende partijen betreft, vermits zij kennelijk niet rechtstreeks en ongunstig in hun rechtssituatie geraakt kunnen worden door de bestreden bepalingen die voorschrijven dat de Koning bepaalde maatregelen kan nemen in bepaalde aangelegenheden.

Het Hof ontkende reeds eerder het bestaan van het rechtens vereiste belang van personen die zich beroepen op hun hoedanigheid van belastingplichtige of van een lid van een gemeenschap om wetsbepalingen aan te vechten die wegens hun aard zelf de individuele toestand van de partijen niet rechtstreeks raken, daar ze enkel tot de Staat, de gemeenschappen en de gewesten zijn gericht (arresten nrs. 21/90 en 22/90).

De bestreden bepalingen verlenen aan de Koning de mogelijkheid om in bepaalde gevallen regelend op te treden. Die bepalingen zijn enkel gericht aan de Koning en raken niet rechtstreeks aan de individuele toestand van de verzoekende partijen. Er worden immers geen rechten of verplichtingen van de burgers vastgelegd. De verzoekende partijen kunnen bijgevolg slechts rechtstreeks en ongunstig in hun belangen geschaad worden door de bijzonderemachtenbesluiten die ter uitvoering van de bestreden wettelijke bepalingen genomen zouden worden. De aangevoerde gevolgen op de individuele situatie van de verzoekende partijen van normen die de omvang bepalen van het aan de Koning toegestane regelende optreden, vloeien niet als dusdanig en op rechtstreekse wijze voort uit die normen zelf, maar zijn er slechts het onrechtstreekse uitvloeisel van. Het aanvoeren van die gevolgen volstaat derhalve niet om aan te tonen dat de verzoekende partijen door de bestreden bepalingen op een rechtstreekse wijze in hun individuele toestand zouden zijn geraakt.

A.3.2. Het verschil in behandeling tussen de betrokken categorieën van burgers, zelfstandigen en belastingplichtigen, berust op een objectief criterium, namelijk de datum van inwerkingtreding van de bestreden wettelijke bepalingen. De bijzondere behandeling is bovendien redelijk verantwoord. De bestreden wettelijke bepalingen verlenen immers opdrachten aan de Koning op grond van artikel 105 van de Grondwet met het oog op de tijdige toetreding van België tot de Europese Economische en Monetaire Unie en met het oog op de vastlegging van de krachtlijnen van de modernisering van de sociale zekerheid teneinde de Belgische overheidsschuld te saneren en bijgevolg de toetreding tot de Economische en Monetaire Unie mede mogelijk te maken.

De *ratio legis* van die bijzondere bevoegdheidstoewijzing in het kader van de wet van 26 juli 1996 blijkt reeds voldoende uit het opschrift zelf van die wet, uit artikel 2, § 1, van de wet en uit de parlementaire voorbereiding. Een essentiële doelstelling van de wet is de gezondmaking van de overheidsfinanciën, hetgeen een rechtstreekse impact heeft op de mogelijkheid om tot de Europese Economische en Monetaire Unie toe te treden. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd beklemtoond dat de structurele maatregelen die uit de wet dienen voort te vloeien, vóór 30 april 1997 genomen moeten worden en dat de krachtlijnen voor de modernisering van de sociale zekerheid de geleidelijke aanpassing van de werking ervan aan de nieuwe economische, technische en sociale realiteit mogelijk moeten maken, en dit met behoud van de bestaande grondslagen.

A.3.3. De in het geding zijnde beginselen houden verband met de omstandigheid dat de materies van de sociale zekerheid en de belastingen door de Grondwet aan de wetgever worden voorbehouden. Dit garandeert de burgers dat de desbetreffende maatregelen worden genomen door een beraadslagende vergadering die democratisch verkozen is. De bestreden wetsbepalingen machtigen de Koning om overeenkomstig artikel 105 van de Grondwet regelen op te treden in aangelegenheden die de Grondwet enkel aan de wetgever heeft voorbehouden. De Koning beschikt krachtens artikel 105 van de Grondwet niet alleen over de bevoegdheden die hem rechtstreeks door de Grondwet zijn verleend, maar ook over de bevoegdheden die de wetten hem uitdrukkelijk toekennen. Die grondwetsbepaling maakt de toewijzing mogelijk, aan de federale uitvoerende macht, van een ruime verordeningbevoegdheid, die de grenzen van de loutere uitvoering van de wetten, zoals bepaald in artikel 108 van de Grondwet, overschrijdt. De mogelijkheid om aan de Koning bevoegdheden te verlenen in aangelegenheden waarvoor alleen de wetgever bevoegd is, werd door de afdeling wetgeving van de Raad van State toegelicht.

Het kan niet worden betwist dat snel en efficiënt moet worden opgetreden teneinde de toetredingsvoorwaarden tot de Economische en Monetaire Unie te bereiken en de krachtlijnen voor de modernisering van de sociale zekerheid met het oog daarop snel te laten vaststellen. Dit kan onmogelijk worden gerealiseerd via de normale wetgevingsprocedure.

Artikel 6 van de tweede bestreden wet bepaalt uitdrukkelijk dat de verleende machtiging op 31 augustus 1997 vervalt en dat de bijzonderemachtenbesluiten ophouden uitwerking te hebben, indien ze niet vóór een bepaalde datum, afhankelijk van het tijdstip waarop de bijzonderemachtenbesluiten zijn genomen, bekrachtigd zijn. Artikel 51 van de eerste bestreden wet bepaalt eveneens uitdrukkelijk dat de bestreden machtiging aan de Koning op 30 april 1997 vervalt en dat de bijzonderemachtenbesluiten zelf ophouden uitwerking te hebben op het einde van de zesde maand volgend op hun inwerkingtreding, tenzij zij vóór die dag en in ieder geval uiterlijk op 31 december 1997 bij wet bekrachtigd zijn.

Zowel de Regering als de afdeling wetgeving van de Raad van State waren van oordeel dat het optreden van de wetgever zowel bij het verlenen van de opdracht als achteraf bij de bekrachtiging voldoende garanties biedt.

De bevoegdheden die de bestreden wetsbepalingen aan de Koning verlenen zijn redelijk verantwoord, gelet op het doel en de gevolgen ervan en rekening houdende met het feit dat zij werden verleend op grond van artikel 105 van de Grondwet en dat de bijzonderemachtenbesluiten door de wetgever binnen een korte termijn moeten worden bekrachtigd.

A.3.4. Bovendien is er een evenredige verhouding tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

Tijdens de parlementaire voorbereiding werden uitdrukkelijk de middelen vermeld om het doel - de realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, de modernisering van de sociale zekerheid en de vrijwaring van de wettelijke pensioenstelsels - te bereiken. Om de doelstelling met vrucht te kunnen realiseren, dienden de aan de Koning verleende bevoegdheden ruim te worden

omschreven. Zij zijn echter strikt beperkt tot het realiseren van de doelstellingen waarvoor zij werden verleend en ze werden daarom ook strikt beperkt in de tijd. Bovendien formuleert artikel 2 van de eerste bestreden wet een aantal algemene gedragslijnen waaraan de Regering zich zal moeten houden voor de modernisering van de sociale zekerheid.

Daarnaast werd ten aanzien van de tweede bestreden wet eveneens nadrukkelijk gewezen op de overige beperkingen die aan de Koning worden opgelegd. Een belangrijke beperking van de delegatie aan de Koning is dat slechts bevoegdheden worden verleend in zoverre de genomen beslissingen een rechtstreeks effect hebben op de begrotingen 1996 of 1997. De maatregelen die de Koning kan nemen, kunnen daarenboven uitsluitend betrekking hebben op optioneel bicamerale aangelegenheden zoals bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. De delegatie aan de Koning kan bijgevolg geen betrekking hebben op bicamerale aangelegenheden. Deze laatste aangelegenheden moeten onverminderd bij wet worden geregeld. De verwijzing in artikel 3, § 2, tweede lid, van de eerste bestreden wet houdt eveneens een substantiële beperking in van de delegatie aan de Koning. De Koning zal immers geen afbreuk mogen doen aan die wet. Ten slotte is er de vereiste bekrachtiging door de wetgever binnen een korte termijn.

Ook de eerste bestreden wet houdt enkele belangrijke bijkomende beperkingen in van de delegatie aan de Koning. De Koning kan enkel optreden in optioneel bicamerale aangelegenheden in de zin van artikel 78 van de Grondwet. Bovendien leggen de artikelen 3 en 4 de naleving van precies omschreven algemene beginselen op, met verwijzing naar bestaande wettelijke bepalingen. Ten slotte bepaalt artikel 51 uitdrukkelijk dat de bestreden machtiging aan de Koning op 30 april 1997 vervalt en dat de bijzonderemachtenbesluiten zelf ophouden uitwerking te hebben op het einde van de zesde maand volgend op hun inwerkingtreding, tenzij ze vóór die dag en in ieder geval uiterlijk op 31 december 1997 bij wet bekrachtigd zijn.

Memorie van antwoord

A.4.1. De door de Ministerraad aangevoerde exceptie van onontvankelijkheid is niet nieuw. Een soortgelijke exceptie werd aangevoerd in de zaak met rolnummer 882. Het Hof heeft die exceptie terecht verworpen (arrest nr. 34/96). De verzoekende partijen kunnen zich beroepen op de fundamentele rechten opgenomen in de Grondwet om zich te verzetten tegen een delegatie aan de uitvoerende macht van bevoegdheden die de Grondwet reserveert aan de federale wetgever. Hun individuele situatie wordt geraakt zodra de waarborgen opgenomen in de artikelen 10, 11, 23, 105, 170, 172 en 173 van de Grondwet zijn miskend. De exceptie is des te minder gegrond daar, mocht de Raad van State later worden geadieerd, die gehouden zou zijn aan het Arbitragehof een prejudiciële vraag te stellen.

A.4.2. Door erop te wijzen dat de doelstellingen van de wetten onmogelijk kunnen worden gerealiseerd door middel van de normale wetgevingsprocedure, toont de Ministerraad weinig respect voor de capaciteiten en de bevoegdheden van de wetgever. Die verantwoording is des te minder toelaatbaar, daar (i) *de iure* de Koning zelf de wetgevingsprocedure op gang brengt en (ii) de Ministerraad *de facto* over een parlementaire meerderheid in de wetgevende vergaderingen beschikt. Wat meer is, de Ministerraad wijst er zelf op dat de maatregelen die de Koning kan nemen geen betrekking kunnen hebben op bicamerale aangelegenheden. Het is dus ten onrechte dat betoogd wordt dat de parlementaire procedure lang is, aangezien een minder lange procedure geldt. Overigens, de gewone bekrachtiging *a posteriori* door de wetgever heeft manifest niet tot gevolg dat de wetgever opnieuw volledig bevoegd wordt.

Meermaals wijst de Ministerraad erop dat de aan de Koning toegekende bevoegdheden ruim moeten worden omschreven. Dat is geen toelaatbare verantwoording. Het bevestigt het gegronde karakter van het middel. Het middel wordt op die manier bevestigd (zie arrest nr. 21/97).

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 23, 30 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3, § 1, 2° en 5°, en § 2, eerste lid, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

B.2. Die bepalingen machtigen de Koning, binnen bepaalde grenzen van materiële en temporele aard, om wijzigingen aan te brengen in de stelsels van de sociale zekerheid en in diverse belastingstelsels. De aangevochten wetten staan de Koning toe, zonder andere aanduiding, bestaande wetsbepalingen op te heffen, aan te vullen, te wijzigen of te vervangen. De maatregelen die Hij zal nemen, moeten binnen bepaalde door bedoelde wetten aangegeven termijnen bij wet worden bekrachtigd, zo niet «houden [zij] op uitwerking te hebben» op bepaalde in die wetten aangegeven data.

B.3. Om van hun belang te doen blijken beroepen de verzoekende partijen zich op hun hoedanigheid van belastingplichtigen, van zelfstandigen of van personen die de voorwaarden vervullen om een zelfstandige beroepsactiviteit uit te oefenen. Dergelijke hoedanigheden volstaan op zich niet om ervan te doen blijken dat de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig in hun persoonlijke situatie zouden kunnen worden geraakt door bijzondere machtigingsbepalingen op zich die zijn opgesteld in zodanig algemene bewoordingen als die welke te dezen in het geding zijn.

B.4. De verzoekende partijen voeren evenwel als grief aan dat de aangevochten bepalingen aan de Koning een bevoegdheid delegeren die bij de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden.

Die bewering is van die aard dat zij hun belang bij het beroep kan verantwoorden in zoverre een categorie van personen waartoe zij behoren dreigt een waarborg te worden ontzegd die erin bestaat dat, in aangelegenheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt, niemand kan worden onderworpen aan een maatregel indien daartoe niet is beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Nagegaan dient te worden of de aangevochten bepalingen betrekking hebben op aangelegenheden die bij de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.

B.5. De wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie machtigt de Koning «de belastingen, taksen, rechten, retributies, accijnzen, boeten en andere ontvangsten aan te passen, op te heffen, te wijzigen of te vervangen en inzonderheid de grondslag, het tarief, de nadere regels voor heffing en inning en de procedure, met uitsluiting van de rechtsprekende procedures » (artikel 3, § 1, 2°, en § 2, eerste lid). Zij regelt aangelegenheden waarvan sommige deel uitmaken van de materies die door de Grondwet aan de wetgever zijn voorbehouden. Artikel 170, § 1, van de Grondwet bepaalt immers dat « geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet » en artikel 172 bepaalt dat « geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet ».

In zoverre het beroep tegen de voormelde bepalingen van die wet is gericht, is het ontvankelijk.

B.6. De wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels heeft geen betrekking op aangelegenheden die op dezelfde wijze zouden zijn voorbehouden aan de wet. Artikel 23 van de Grondwet, aangevoerd door de verzoekende partijen, bepaalt weliswaar, enerzijds, dat «de wet, het decreet of de in

artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten [waarborgen], waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen » en, anderzijds, dat die rechten « het recht op sociale zekerheid » omvatten. Uit die bepalingen kan echter niet worden afgeleid dat de wetgever aan de Koning geen bepaalde bevoegdheden kan opdragen, nu hij zelf de grenzen bepaalt binnen welke die bevoegdheden mogen worden uitgeoefend, zoals hij gedaan heeft in artikel 2 van de bestreden wet.

In zoverre het beroep tegen de voormelde wet is gericht, is het niet ontvankelijk.

Ten gronde

B.7. Wanneer de wetgever aan de Koning de fiscale bevoegdheid verleent die bij de artikelen 170 en 172 van de Grondwet aan de wet wordt voorbehouden, voert hij een verschil in behandeling in tussen twee categorieën van belastingplichtigen : degenen die de waarborg genieten dat niemand kan worden onderworpen aan een belasting indien daartoe niet is beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering en degenen aan wie die grondwettelijke waarborg wordt ontzegd. Dat verschil in behandeling is in beginsel niet te verantwoorden.

B.8.1. Te dezen heeft artikel 6, § 2, van de aangevochten wet erin voorzien dat de door de Koning genomen maatregelen binnen een relatief korte termijn door de wetgevende macht zullen worden onderzocht met het oog op hun bekrachtiging. Dezelfde bepaling voorziet er immers in dat die besluiten ophouden uitwerking te hebben indien zij niet door de wet zijn bekrachtigd vóór de data die zij bepaalt en die begrepen zijn tussen 31 december 1996 en 31 december 1997.

B.8.2. Bovendien is de te dezen aangevoerde noodzakelijkheid om België ertoe in staat te stellen, te gepasten tijde, aan de Europese Economische en Monetaire Unie deel te nemen, van die aard dat zij het beroep op de bijzondere machten kan verantwoorden.

B.9. Daaruit volgt dat de aan de Koning verleende machtiging geen ontoelaatbaar verschil in behandeling teweegbrengt, behoudens in zoverre zij toestaat dat besluiten die niet bekrachtigd zijn op de tijdstippen vermeld in artikel 6, § 2, hun uitwerking behouden voor de periode tussen hun inwerkingtreding en de uiterste data waarop zij bekrachtigd dienden te worden. Hierdoor zou een categorie van personen immers, zij het tijdelijk, kunnen worden geraakt door een fiscale maatregel

zonder dat deze het voorwerp heeft uitgemaakt van een beslissing genomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. In die mate schendt de bestreden wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 3, § 1, 2°, en § 2, eerste lid, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, in zoverre het de Koning machtigt maatregelen te nemen die, bij gebreke van tijdige bekrachtiging, hun uitwerking behouden voor de periode tussen hun inwerkingtreding en de uiterste data waarop zij bekrachtigd dienden te worden overeenkomstig artikel 6, § 2, van de wet;

verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 18 februari 1998.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève