

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 september 1994 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit zonder opschrift, maar in de brief van de Minister aangekondigd als : "ontwerp van koninklijk besluit betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders", heeft op 6 oktober 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 19 septembre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal dépourvu d'intitulé, mais présenté en ces termes dans la lettre du Ministre : "projet d'arrêté royal concernant la sécurité sociale des travailleurs", a donné le 6 octobre 1994 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit beoogt uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 21, § 2, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Die bepaling luidt als volgt :

"De Koning kan, na advies van het Beheerscomité, beslissen dat de werkgevers of sommige categorieën ervan die voor de eerste maal een beroep doen op een erkend sociaal secretariaat van hun keuze, dat gebruik maakt van elektronische dragers om aan de Rijksdienst trimestrieel de gegevens mee te delen met betrekking tot het personeel tewerkgesteld door zijn aangeslotenen, aan de Rijksdienst een tussenkomst kunnen vragen in de administratiekosten opgelopen ten gevolge van hun aansluiting bij een sociaal secretariaat. De Koning bepaalt eveneens de toepassingsmodaliteiten van deze paragraaf, alsook het bedrag van de tussenkomst en de periode gedurende welke ze wordt verleend en die maximum acht kwartalen mag bedragen".

Uit het ontworpen artikel 55bis, § 4, vierde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, valt af te leiden dat de tussenkomst van de Rijksdienst voor sociale zekerheid, welke is verschuldigd ten gevolge van een eerste aansluiting van een werkgever bij een erkend sociaal secretariaat, gebeurt door storting van een bedrag "op het credit van dit sociaal secretariaat".

.../...

In het ontwerp wordt nergens met zoveel woorden bepaald dat het sociaal secretariaat het gestorte bedrag voor rekening van de werkgever ontvangt of dat de door het secretariaat aldus ontvangen bedragen zullen worden verrekend met de bedragen welke door de werkgever aan het sociaal secretariaat zijn verschuldigd. Het ontwerp voorziet evenmin in enige vorm van betrokkenheid van de werkgever bij de uitbetaling van de bedragen welke bij wege van tussenkomst in de administratiekosten aan deze laatste zijn verschuldigd. De bewoordingen van de hoger geciteerde wetsbepaling laten er nochtans geen twijfel over bestaan dat de voornoemde tussenkomst van de Rijksdienst voor sociale zekerheid voor de werkgever is bestemd en niet voor het erkend sociaal secretariaat als zodanig. Teneinde erover geen enkele onduidelijkheid te laten bestaan dat de ontworpen regeling wel degelijk kadert in het door de wetgever in artikel 21, § 2, van de wet van 27 juni 1969 beoogde mechanisme van tussenkomst in de administratiekosten, verdient het dan ook aanbeveling om het ontwerp op dat punt aan te vullen (bij voorbeeld door het inschrijven van het principe van de verrekening).

2. Luidens het ontworpen artikel 55bis, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969, wordt de tussenkomst in de administratiekosten enkel toegekend op voorwaarde dat de betrokken werkgevers "op de laatste dag van het kwartaal tijdens hetwelk de aansluiting plaats heeft gevonden, minder dan 50 werknemers tewerkstellen". Het is de vraag of het daaruit voortvloeiende verschil in behandeling van de werkgevers, in overeenstem-

.../...

ming is met de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Men weet immers dat die regels niet uitsluiten dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en dit redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de beoogde maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel (1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Het ontwerp dient van een opschrift te worden voorzien. Daar het om een wijziging van het koninklijk besluit van 28 november 1969 gaat, kan worden overwogen het opschrift te redigeren als volgt :

"Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni

(1) Zie o.m. Arbitragehof, arrest nr. 23/89 van 13 oktober 1989, overweging B.1.3; Arbitragehof, arrest nr. 18/90 van 23 mei 1990, overweging B.8; Arbitragehof, arrest nr. 34/93 van 6 mei 1993, overweging B.2; Arbitragehof, arrest nr. 64/94 van 14 juli 1994, overweging B.4.

1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders".

Aanhef.

1. In de aanhef van een wijzigend besluit moet worden melding gemaakt van het te wijzigen besluit. Derhalve voegen men na de eerste aanhefbepaling de volgende bepaling toe :

"Gelet op het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, inzonderheid op hoofdstuk IV, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 15 januari 1971;".

2. Overeenkomstig hetgeen vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk is, volstaat het de verwijzing naar het advies van de Raad van State te formuleren als volgt :

"Gelet op het advies van de Raad van State;".

Artikel 1.

1. Artikel 1 van het ontwerp voegt verkeerdelijk een artikel 55bis in het koninklijk besluit van 28 november 1969 in. In de plaats ervan dient een artikel 53bis in dat

.../...

besluit te worden ingevoegd. Tevens verdient het aanbeveling om zowel de inleidende zin van artikel 1, als het opschrift van de in het hoofdstuk IV van het voornoemd besluit in te voegen afdeling 4 (lees : "afdeling IV") aan te passen als volgt :

"In hoofdstuk IV van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 15 januari 1971, wordt een afdeling IV ingevoegd, luidend als volgt :

«Afdeling IV. Tussenkost door de Rijksdienst voor sociale zekerheid in de administratiekosten door sommige werkgevers opgelopen ten gevolge van hun aansluiting bij een erkend sociaal secretariaat»".

2. In de Franse tekst van het in het koninklijk besluit van 28 november 1969 in te voegen artikel 53bis, § 1, eerste lid, 1^o, wordt bij voorkeur nauwer aangesloten bij de terminologie van artikel 21, § 2, van de wet van 27 juni 1969. Men schrijve derhalve "... à cet effet, ont recours pour la première fois à un tel secrétariat social agréé ...".

Voorts leze men "Rijksdienst voor sociale zekerheid" ("Office national de sécurité sociale") in plaats van "Rijksdienst" ("Office").

.../...

In hetzelfde lid onder 2° is niet duidelijk wat precies dient te worden verstaan onder het begrip "kwartaal", temeer daar in het tweede lid van dezelfde paragraaf sprake is van het "burgerlijk refertekwartaal". In dat verband is aan de Raad van State meegedeeld dat in het eerste lid, 2°, met de term "kwartaal" wordt bedoeld het uitbetalingskwartaal, dat te onderscheiden valt van het burgerlijk kwartaal, beoogd in het tweede lid. De duidelijkheid zou ermee zijn gebaat indien in het eerste lid, 2°, een meer precieze omschrijving van het begrip kwartaal zou worden opgenomen. Wel blijft alsdan de vraag of de combinatie van de twee verschillende kwartaalbegrippen in, eensdeels, het eerste lid, 2°, en, anderdeels, het tweede lid, toelaat om het beoogde aantal werknemers op een sluitende wijze vast te stellen.

Voorts late men paragraaf 1, tweede lid, van de in het koninklijk besluit van 28 november 1969 in te voegen bepaling, aanvangen als volgt : "Om het aantal werknemers bedoeld in het eerste lid, 2°, te bepalen, worden ...".

3. De Regering zal moeten nagaan of het geen aanbeveling verdient om in het nieuwe artikel 53bis, § 2, een verwijzing op te nemen naar het tweede lid van paragraaf 1 van die bepaling, wat de berekening van het aantal tewerkgestelde werknemers betreft. Tevens zal ook in fine van deze paragraaf het begrip "kwartaal" moeten worden verduidelijkt. Voorts volstaat het te schrijven: "De in § 1 bedoelde tussenkomst bedraagt 501 frank ...".

.../...

4. Met het oog op een grotere eenvormigheid van de ontworpen tekst, verdient het aanbeveling om de tweede volzin van het nieuwe artikel 53bis, § 4, derde lid, te redigeren op een analoge wijze als het geval is voor het bepaalde in het tweede lid van dezelfde paragraaf, hetgeen inhoudt dat de betrokken volzin best in een afzonderlijk lid wordt opgenomen en de redactie ervan in overeenstemming wordt gebracht met die van het voornoemde tweede lid.

Met betrekking tot het vierde lid van paragraaf 4 moet worden vastgesteld dat het ontwerp in geen regeling voorziet in het geval er geen akkoord is van het erkend sociaal secretariaat. Tevens kan, met verwijzing naar de algemene opmerking onder 1, worden opgemerkt dat de betrokken werkgever, voor wie de tussenkomst uiteindelijk is bestemd, in geen enkel opzicht wordt betrokken bij de uitgewerkte procedure.

Onverminderd de voorgaande opmerkingen, kunnen in fine van het vierde lid van paragraaf 4 de woorden "door bemiddeling van het Bestuur der Postcheques" worden weggelaten, vermits deze op een loutere uitvoeringsmaatregel betrekking hebben en om die reden overbodig zijn.

5. Men redigere paragraaf 5 als volgt :

"§ 5. Een bedrag bestemd voor het dekken van de in dit artikel bedoelde uitgaven, wordt op de begroting van de Rijksdienst voor sociale zekerheid ingeschreven als administratiekosten".

.../...

Artikel 2.

In fine van het artikel leze men : "... dat volgt op dat waarin het wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à mettre à exécution l'article 21, § 2, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Cette disposition s'énonce comme suit :

"Le roi peut, après avis du Comité de gestion, décider que les employeurs ou certaines catégories des employeurs qui, pour la première fois, ont recours à un secrétariat social agréé de leur choix faisant usage du support électronique pour transmettre à l'Office les éléments trimestriels relatifs au personnel occupé par ses affiliés, peuvent demander une intervention de l'Office dans les frais d'administration encourus pour leur affiliation à un secrétariat social. Le Roi fixe les modalités d'application du présent paragraphe, ainsi que le montant de l'intervention et la période pendant laquelle elle est accordée et qui peut s'élever à maximum huit trimestres".

Il se déduit de l'article 55bis, § 4, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, que l'intervention de l'Office national de sécurité sociale due pour la première affiliation d'un employeur à un secrétariat social agréé, revêt la forme d'un versement "au crédit de ce secrétariat social".

L'arrêté en projet ne dispose nulle part de manière explicite que le secrétariat social perçoit la somme versée pour le compte de l'employeur ni que les sommes ainsi

.../...

perçues par le secrétariat seront imputées sur les montants dus au secrétariat social par l'employeur. En outre, l'arrêté en projet n'associe en rien l'employeur à la liquidation des sommes qui lui sont dues au titre d'intervention dans les frais d'administration. La formulation de la disposition légale précitée ne laisse cependant planer aucun doute sur le fait que l'intervention susvisée de l'Office national de sécurité sociale est destinée à l'employeur et non au secrétariat social agréé, en tant que tel. En vue de ne laisser subsister aucune ambiguïté sur le fait que le régime projeté cadre effectivement dans le mécanisme d'intervention dans les frais d'administration, visé par le législateur à l'article 21, § 2, de la loi du 27 juin 1969, il est dès lors recommandé de compléter l'arrêté en projet sur ce point (par exemple en y inscrivant le principe de l'imputation).

2. Aux termes de l'article 55bis, § 1er, alinéa 1er, 2°, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, l'intervention dans les frais d'administration est accordée uniquement à la condition que les employeurs concernés "occupent moins de 50 travailleurs au dernier jour du trimestre au cours duquel l'affiliation a lieu". Se pose alors la question de savoir si la différence de traitement des employeurs qui en découle est conforme aux règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination. Nul n'ignore en effet que ces règles n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'exis-

.../...

tence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure visée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (1).

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

L'arrêté en projet doit avoir un intitulé. S'agissant d'une modification de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, il pourrait être envisagé de rédiger l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs".

(1) Voir notamment Cour d'arbitrage, arrêt n° 23/89 du 13 octobre 1989, considérant B.1.3.; Cour d'arbitrage, arrêt 18/90 du 23 mai 1990, considérant B.8; Cour d'arbitrage, arrêt n° 34/93 du 6 mai 1993, considérant B.2; Cour d'arbitrage, arrêt n° 64/94 du 14 juillet 1994, considérant B.4.

Préambule.

1. Le préambule d'un arrêté modificatif devant mentionner l'arrêté à modifier, il y a lieu d'insérer la disposition suivante après le premier alinéa du préambule :

"Vu l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, notamment le chapitre IV, modifié par l'arrêté royal du 15 janvier 1971;".

2. Conformément aux usages de la technique législative, il peut suffire de formuler comme suit la référence à l'avis du Conseil d'Etat :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

Article 1er.

1. L'article 1er insère erroneusement un article 55bis dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969. C'est un article 53bis qu'il convient, à la place, d'insérer dans ce même arrêté. Il est également recommandé d'adapter la phrase liminaire de l'article 1er et l'intitulé de la section 4 (lire : "section IV") à insérer au chapitre IV de l'arrêté précité, comme suit :

.../...

"Au chapitre IV de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié par l'arrêté royal du 15 janvier 1971, il est inséré une section IV, libellée comme suit :

«Section IV. Intervention de l'Office national de sécurité sociale dans les frais d'administration encourus par certains employeurs pour leur affiliation à un secrétariat social agréé»".

2. Dans le texte français de l'article 53bis, § 1er, alinéa 1er, 1º, à insérer dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969, il serait préférable de s'inspirer davantage de la terminologie de l'article 21, § 2, de la loi du 27 juin 1969. Il y a lieu, dès lors, d'écrire : "... à cet effet, ont recours pour la première fois à un tel secrétariat social agréé ...".

Par ailleurs, il convient de lire "Office national de sécurité sociale" ("Rijksdienst voor sociale zekerheid") au lieu de "Office" ("Rijksdienst").

Au même alinéa, sous 2º, l'on n'aperçoit pas très clairement ce qu'il y a lieu d'entendre par "trimestre", d'autant que l'alinéa 2 du même paragraphe fait état du "trimestre civil de référence". A cet égard, il a été communiqué au Conseil d'Etat qu'il faut entendre par "trimestre" à l'alinéa 1er, 2º, le trimestre de liquida-

.../...

tion, qui est à distinguer du trimestre civil visé à l'alinéa 2. Le texte gagnerait en clarté si une définition plus précise de cette notion de trimestre figurait à l'alinéa 1er, 2°. Reste toutefois à savoir si la combinaison de deux notions différentes de trimestre, d'une part, à l'alinéa 1er, 2°, et, d'autre part, à l'alinéa 2, permet de déterminer le nombre de travailleurs visés de manière cohérente.

Par ailleurs, il y a lieu de faire commencer comme suit le paragraphe 1er, alinéa 2, de la disposition à insérer dans l'arrêté royal du 28 novembre 1969 : "Pour déterminer le nombre de travailleurs visés à l'alinéa 1er, 2°, sont ...".

3. Le Gouvernement devra vérifier s'il n'est pas recommandé de faire figurer dans le nouvel article 53bis, § 2, une référence à l'alinéa 2 du paragraphe 1er de cette disposition, en ce qui concerne le calcul du nombre de travailleurs occupés. Il conviendra également de préciser la notion de "trimestre" à la fin de ce paragraphe. Par ailleurs, il peut suffire d'écrire : "L'intervention visée au § 1er s'élève à 501 francs ...".

4. En vue de réaliser une plus grande uniformité du texte en projet, il est recommandé d'adopter pour la deuxième phrase du nouvel article 53bis, § 4, alinéa 3, une rédaction analogue à celle de l'alinéa 2 de ce même paragraphe, ce qui implique qu'il serait préférable de

.../...

placer ladite phrase dans un alinéa séparé et d'aligner sa rédaction sur celle de l'alinéa 2 précité.

En ce qui concerne le paragraphe 4, alinéa 4, il convient de constater que l'arrêté en projet ne prévoit aucune règle pour le cas où le secrétariat social agréé ne donne pas son accord. Se référant à l'observation générale formulée sous 1, il y a également lieu de relever que l'employeur en question, qui est le destinataire final de l'intervention, n'est aucunement associé à la procédure mise au point.

Sans préjudice des observations qui précèdent, les mots "par l'intermédiaire de l'Office des chèques postaux" figurant au paragraphe 4, alinéa 4, in fine, peuvent être omis comme étant superflus dès lors qu'ils ont trait à une simple mesure d'exécution.

5. Il y a lieu de rédiger le paragraphe 5 comme suit :

"§ 5. Un montant destiné à couvrir les dépenses visées au présent article est inscrit au budget de l'Office national de sécurité sociale au titre de frais d'administration".

Article 2.

A la fin de cet article, il y a lieu d'écrire :
"... qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heren : M. VAN DAMME,
Messieurs : D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme. S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.