

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 25 mei 1998 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot bekrachtiging en tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 1998 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, met toepassing van artikel 38 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 28 mei 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 25 mai 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant confirmation et modification de l'arrêté royal du 22 février 1998 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi, en application de l'article 38 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 28 mai 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par le fait qu'il importe que les règles régissant la déclaration immédiate à l'embauche soient fixées d'une façon certaine et durable en vue de permettre aux administrations concernées, d'une part, de mettre en oeuvre les moyens techniques leur permettant d'enregistrer et de gérer les données relatives à l'embauche, et d'autre part, de rédiger et de répercuter auprès des employeurs, les informations relatives à cette déclaration".

*
* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van wet streeft een dubbel oogmerk na.

In de eerste plaats bevat het de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 22 februari 1998 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling, met toepassing van artikel 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (artikel 2 van het ontwerp).

De bekrachtiging heeft plaats volgens het voorschrift van artikel 51, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 26 juli 1996, welke bepaling tot gevolg heeft dat het koninklijk besluit van 22 februari 1998 zou ophouden uitwerking te hebben op het einde van de zesde maand volgend op de inwerkingtreding ervan - zijnde, in casu, op 1 oktober 1998 -, tenzij het voor die dag bij wet is bekrachtigd.

Daarnaast beoogt het ontwerp een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 22 februari 1998. Die wijzigingen komen neer op wat volgt :

- aan de Koning wordt de bevoegdheid verleend om, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 22 februari 1998 te wijzigen (artikel 3 van het ontwerp);

.../...

- de Koning wordt bevoegd gemaakt om, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de gegevens te wijzigen die de werkgever dient mee te delen aan de instelling welke belast is met de inning van de socialezekerheidsbijdragen, en om tot de aangifte van bijkomende gegevens te verplichten (artikel 4 van het ontwerp);
- er wordt verduidelijkt welke ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving van het koninklijk besluit van 22 februari 1998 (artikel 5 van het ontwerp);
- het koninklijk besluit van 22 februari 1998 wordt aangevuld met een strafbepaling, namelijk dezelfde als die welke wordt toegepast in geval van het niet bijhouden van het personeelsregister (artikel 6 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

In deze bepaling wordt terecht melding gemaakt van "een aangelegenheid (als) bedoeld in artikel 78 van de Grondwet", wat betekent dat het ontwerp geen materie regelt die is opgesomd in de artikelen 74 en 77 van de Grondwet en dat het aannemen ervan door de Senaat facultatief is.

.../...

Artikel 3

Zoals door de gemachtigde ambtenaar werd bevestigd, houdt het ontworpen artikel 1, § 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 1998, in dat de Koning het toepassingsgebied van dat besluit zowel zal kunnen inperken, als uitbreiden. Dergelijke bevoegdheidsdelegatie is bijgevolg te ruim om toelaatbaar te zijn, temeer daar noch in de tekst van het ontwerp, noch in de memorie van toelichting, criteria worden aangereikt op basis waarvan de Koning de Hem gedelegeerde bevoegdheid zal kunnen uitoefenen, of dat er wordt aangegeven welk soort van gevallen volgens de wetgever aanleiding kan geven tot een wijziging van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 22 februari 1998.

De wetgever dient er zich daarbij rekenschap van te geven dat, als gevolg van het ontworpen artikel 1, § 3, van het koninklijk besluit van 22 februari 1998, het bepalen van het toepassingsgebied ervan uitsluitend zaak wordt van de Koning en dat op die wijze een wezenlijk aspect van de regeling inzake de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling - met name het toepassingsgebied - wordt vrijgesteld van het bekrachtigingsvereiste dat bij artikel 51, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 26 juli 1996 werd opgelegd met betrekking tot de besluiten welke zijn genomen krachtens, onder meer, de bepalingen van hoofdstuk I van titel X van de wet, hieronder begrepen artikel 38, waaraan het te wijzigen koninklijk besluit van 22 februari 1998 uitvoering beoogt te geven.

.../...

Artikel 4

Ook de in het ontworpen artikel 2, § 2bis, van het koninklijk besluit van 22 februari 1998 vervatte delegatie zou nader moeten worden omlijnd in hetzij de tekst van het ontwerp, hetzij - minstens - in de memorie van toelichting. Zo zou bijvoorbeeld moeten worden verduidelijkt welke de draagwijdte is van de term "wijzigen" in de ontworpen bepaling. Ruim geïnterpreteerd zou deze term er immers kunnen op neerkomen dat de Koning de mee te delen gegevens tot een minimum herleidt.

De noodzaak van een nadere omschrijving van de aan de Koning verleende bevoegdheid is trouwens des te meer aangewezen daar de "bijkomende gegevens", waarop in de ontworpen bepaling wordt gedoeld, in voorkomend geval gegevens kunnen zijn die de persoonlijke levenssfeer betreffen, waardoor uiteraard de algemene en weinig afgebakende bevoegdheidsdelegatie van het ontworpen artikel 2, § 2bis, nog minder aannemelijk wordt.

Artikel 6

In de Nederlandse tekst van paragraaf 5 van het ontworpen artikel 5bis vervange men de woorden "publieke rechtsvordering" door het woord "strafvordering".

.../...

Artikel 7

Luidens dit artikel zal de wet in werking treden op de dag van haar bekendmaking.

Teneinde te vermijden dat de in het ontwerp vervatte wijzigingen van het koninklijk besluit van 22 februari 1998 in werking zouden treden vooraleer het laatstgenoemde besluit zelf in werking treedt, zijnde op 1 oktober 1998, verdient het aanbeveling het voorliggend ontwerp van wet op dezelfde dag in werking te laten treden. Dat houdt in dat die datum best als zodanig wordt vermeld in artikel 7.

Hoe dan ook dient de regering er zich van bewust te zijn dat, mocht de ontworpen regeling desondanks op een later tijdstip in werking treden dan het koninklijk besluit van 22 februari 1998, de strafbepaling van artikel 6 niet zal kunnen terugwerken zonder in strijd te komen met artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par le fait qu'il importe que les règles régissant la déclaration immédiate à l'embauche soient fixées d'une façon certaine et durable en vue de permettre aux administrations concernées, d'une part, de mettre en oeuvre les moyens techniques leur permettant d'enregistrer et de gérer les données relatives à l'embauche, et d'autre part, de rédiger et de répercuter auprès des employeurs, les informations relatives à cette déclaration".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

PORTEE DU PROJET

Le projet de loi soumis pour avis poursuit un double objectif.

.../...

En premier lieu, il comporte la confirmation de l'arrêté royal du 22 février 1998 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi, en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (article 2 du projet).

La confirmation a lieu conformément à l'article 51, § 1er, alinéa 2, de la loi susvisée du 26 juillet 1996, disposition dont il résulte que l'arrêté royal du 22 février 1998 cesserait de produire ses effets à la fin du sixième mois qui suit son entrée en vigueur - soit, en l'occurrence, le 1er octobre 1998 -, s'il n'a pas été confirmé par la loi avant cette date.

Le projet vise en outre à apporter un nombre de modifications à l'arrêté royal du 22 février 1998. Ces modifications s'analysent en ce qui suit :

- au Roi est accordé le pouvoir de modifier, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le champ d'application de l'arrêté royal du 22 février 1998 (article 3 du projet);
- le Roi est habilité pour modifier, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les données que l'employeur doit communiquer à l'organisme chargé de la perception des cotisations de sécurité sociale, et pour rendre obligatoire la déclaration de données supplémentaires (article 4 du projet);

.../...

- il est précisé quels agents surveillent le respect de l'arrêté royal du 22 février 1998 (article 5 du projet);
- l'arrêté royal du 22 février 1998 est complété par une disposition pénale, à savoir, la même que celle dont il est fait application en cas de non-tenue du registre du personnel (article 6 du projet).

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

C'est à juste titre que cette disposition fait mention d'"une matière visée à l'article 78 de la Constitution", ce qui signifie que le projet ne règle pas une matière énumérée aux articles 74 et 77 de la Constitution et que l'adoption du projet par le Sénat est facultative.

Article 3

Ainsi que le fonctionnaire délégué l'a confirmé, l'article 1er, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 1998 implique que le Roi pourra autant restreindre qu'étendre le champ d'application de cet arrêté. Pareille délégation de compétence est dès lors trop large pour être admissible, d'autant que ni le texte du projet, ni l'exposé des motifs ne présente des critères sur la base desquels le Roi pourra exercer la délégation qui Lui est accordée, et qu'il n'est pas davantage indiqué quel type de cas peut,

.../...

selon le législateur, donner lieu à une modification du champ d'application de l'arrêté royal du 22 février 1998.

A cet égard, le législateur doit se rendre compte de ce que, à la suite de l'article 1er, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 1998, la détermination du champ d'application de cet arrêté sera exclusivement de la compétence du Roi et que, de cette manière, un aspect essentiel de la réglementation en matière de déclaration immédiate de l'emploi - à savoir, le champ d'application - échappe à l'exigence de la confirmation, qui est imposée par l'article 51, § 1er, alinéa 2, de la loi susvisée du 26 juillet 1996 dans le cas des arrêtés pris en vertu, entre autres, du chapitre premier du titre X de la loi, y compris l'article 38, que l'arrêté royal du 22 février 1998 à modifier vise à mettre en oeuvre.

Article 4

La délégation contenue à l'article 2, § 2bis, en projet, de l'arrêté royal du 22 février 1998 devrait, elle aussi, être mieux définie, soit dans le texte du projet, soit - à tout le moins - dans l'exposé des motifs. Il y aurait lieu, par exemple, de préciser la portée du terme "modifier", figurant dans la disposition en projet. Interprété au sens large, ce terme pourrait en effet impliquer que le Roi réduise à un minimum les données à communiquer.

.../...

La nécessité d'une définition plus précise de la compétence accordée au Roi s'impose d'ailleurs d'autant plus que les "données supplémentaires", visées dans la disposition en projet, peuvent constituer, le cas échéant, des données relatives à la vie privée, ce qui rend évidemment encore moins acceptable la délégation de pouvoirs générale et insuffisamment délimitée de l'article 2, § 2bis, en projet.

Article 6

Dans le texte néerlandais du paragraphe 5, de l'article 5bis, en projet, il y a lieu de remplacer les mots "publieke rechtsvordering" par le mot "strafvordering".

Article 7

Selon cet article, la loi entrera en vigueur le jour de sa publication.

Dans le but d'éviter que les modifications de l'arrêté royal du 22 février 1998, contenues dans le projet, n'entrent en vigueur avant l'arrêté concerné même, c'est-à-dire le 1er octobre 1998, il est recommandé de fixer à la même date l'entrée en vigueur du présent projet de loi. Cela implique que cette date gagnerait à être mentionnée en tant que telle à l'article 7.

.../...

En tout état de cause, le gouvernement ne doit pas ignorer que, dans le cas où les règles en projet entreraient néanmoins en vigueur à une date postérieure à celle de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 22 février 1998, la disposition pénale de l'article 6 ne pourrait pas rétroagir sans enfreindre l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
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 de H. M. VAN DAMME.

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 M. M. VAN DAMME.

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

J. DE BRABANDERE