

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 november 1998 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot bekrachtiging en tot wijziging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing 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 12 november 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 9 novembre 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 divers arrêtés royaux pris en application 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 12 novembre 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 que la présente loi de confirmation contient, d'une part, des dispositions relatives à des sanctions et d'autre part, des modifications aux arrêtés royaux du 22 février 1998 et du 24 septembre 1998 introduisant une déclaration immédiate de l'emploi qui doivent entrer en vigueur au 1er janvier 1999".

*

* *

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 om advies voorgelegde voorontwerp van wet streeft een dubbel oogmerk na.

1. In de eerste plaats bevat het de bekrachtiging van een aantal besluiten dat is genomen met toepassing 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. Krachtens die bepaling zouden de in artikel 2 van het ontwerp opgesomde koninklijke besluiten ophouden uitwerking te hebben op het einde van de zesde maand volgend op de inwerkingtreding ervan (1), tenzij zij voor die dag bij wet zijn bekrachtigd.

(1) Het koninklijk besluit van 24 september 1998, bedoeld in artikel 2, 1°, van het ontwerp en het koninklijk besluit van 16 oktober 1998, bedoeld in artikel 2, 2°, van het ontwerp, treden op 1 januari 1999 in werking. Het koninklijk besluit van 16 oktober 1998, dat in artikel 2, 3°, van het ontwerp wordt vermeld, is op 1 oktober 1998 in werking getreden en houdt op van kracht te zijn op 30 juni 1999, met dien verstande dat de Koning, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de toepassing van dat besluit kan verlengen voor opeenvolgende periodes van één jaar.

2. Daarnaast beoogt het ontwerp wijzigingen aan te brengen in een aantal bestaande normatieve teksten, te weten :

- de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (artikelen 3 en 3bis van het ontwerp). De wijzigingen komen er onder meer op neer dat, overeenkomstig het bepaalde in de inleidende zin van artikel 1bis van die wet, een administratieve geldboete kan worden opgelegd lastens de werkgever die zich niet schikt naar de bepalingen van de koninklijke besluiten die in artikel 3 van het ontwerp worden opgesomd en naar de uitvoeringsbesluiten ervan;
- 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 4 van het ontwerp). Deze wijziging heeft betrekking op het toepassingsgebied van het betrokken besluit;
- het koninklijk besluit van 24 september 1998 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling van uitzendkrachten, 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 (artikelen 5 en 6 van het ontwerp). Deze wijzigingen

.../...

betreffen, eensdeels, de gegevens die door het uitzendbureau moeten worden meegedeeld aan de instelling die met de inning van de socialezekerheidsbijdragen is belast en, anderdeels, de invoeging van een strafbepaling.

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 behandelen ervan door de Senaat facultatief is.

Artikel 3bis

1. In een ontwerptekst als de voorliggende horen geen "bisartikelen" thuis. Artikel 3bis dient derhalve tot een artikel 4 te worden vernummerd. De nummering van de volgende artikelen van het ontwerp moet hieraan worden aangepast.

2. Artikel 3bis (lees telkens : "artikel 4") strekt tot het wijzigen van artikel 11, tweede lid, van de wet van 30 juni 1971. In deze laatste bepaling worden de overtredingen opgesomd waarvoor de administratieve geldboete

.../...

vermenigvuldigd wordt met het aantal personen ten aanzien van wie de desbetreffende overtredingen zijn begaan, zonder dat daarbij een bepaald maximumbedrag mag worden overschreden.

De wijziging die artikel 3bis van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 11, tweede lid, van de wet van 30 juni 1971, heeft onder meer tot gevolg dat het principe van de vermenigvuldiging van de geldboete, zoals dat wordt omschreven in het voornoemde artikel 11, tweede lid, niet meer van toepassing zal zijn op de overtredingen, bedoeld in artikel 1bis, 5°, B), e), van die wet, aangezien van deze laatste bepaling geen melding meer wordt gemaakt in de zinsnede die blijkens artikel 3bis van het ontwerp in artikel 11, tweede lid, van de wet van 30 juni 1971 moet worden ingevoegd.

De in artikel 1bis, 5°, B), e), van de wet van 30 juni 1971 bedoelde overtreding bestaat erin dat, door onder meer de werkgever, wordt verzuimd de sociale documenten binnen de gestelde termijnen aan de werknemers af te geven.

Indien het inderdaad de bedoeling is van de regering om de verwijzing naar artikel 1bis, 5°, B), e), van de wet van 30 juni 1971 te schrappen in artikel 11, tweede lid, van die wet, wordt de reden hiervoor best verduidelijkt in de memorie van toelichting.

.../...

3. Onverminderd de opmerking onder 2, moet op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 3bis worden geschreven "... vervangen door de woorden "5°, A), a), b), en d) en B) ..." in plaats van "... et B) ...".

Artikel 4

De woorden "..., (bekrachtigd bij de wet van ...)", in de inleidende zin van artikel 4, zijn overbodig.

Artikel 6

In het ontworpen artikel 5bis, § 5, wordt een gemeenrechtelijke regel bevestigd die ook zonder een dergelijke bevestiging van toepassing is op de betrokken inbreuken.

De stellers van het ontwerp dienen er rekening mee te houden dat het gevolg van een dergelijke bepaling is dat, ingeval van wijziging van de gemeenrechtelijke regel, die wijziging niet van toepassing zal zijn op de desbetreffende inbreuken.

Artikel 7

De ontworpen regeling treedt op 1 januari 1999 in werking. Aangezien die regeling er onder meer op neerkomt dat strafbepalingen worden ingevoerd, zal de regering er moeten op toezien dat, indien die regeling wet wordt, deze voor 1 januari 1999 wordt bekendgemaakt. Een latere

.../...

bekendmaking zou immers in strijd 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, welke verdragsbepalingen zich verzetten tegen het retroactief opleggen van straffen.

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 que la présente loi de confirmation contient, d'une part, des dispositions relatives à des sanctions et d'autre part, des modifications aux arrêtés royaux du 22 février 1998 et du 24 septembre 1998 introduisant une déclaration immédiate de l'emploi qui doivent entrer en vigueur au 1er janvier 1999".

*

*

*

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 formuler les observations suivantes.

.../...

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis poursuit un double objectif.

1. D'une part, il porte confirmation d'un nombre d'arrêtés pris en application 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 se fait conformément à la prescription de l'article 51, § 1er, alinéa 2, de la loi précitée du 26 juillet 1996. En vertu de cette disposition, les arrêtés royaux énumérés à l'article 2 du projet cesseraient de produire leurs effets à la fin du sixième mois qui suit leur entrée en vigueur (1), s'ils n'ont pas été confirmés par la loi avant cette date.

(1) L'arrêté royal du 24 septembre 1998, visé à l'article 2, 1°, du projet et l'arrêté royal du 16 octobre 1998, visé à l'article 2, 2°, du projet, entreront en vigueur le 1er janvier 1999. L'arrêté royal du 16 octobre 1998, mentionné à l'article 2, 3°, du projet, est entré en vigueur le 1er octobre 1998 et cessera de produire ses effets le 30 juin 1999, étant entendu que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prolonger l'application de cet arrêté pour des périodes consécutives d'un an.

2. D'autre part, le projet entend modifier un nombre de textes normatifs existants, à savoir :

- la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales (articles 3 et 3bis du projet). Les modifications tiennent entre autres en ce que, conformément à l'énoncé de la phrase introductive de l'article 1bis de cette loi, une amende administrative puisse être infligée à l'employeur qui ne s'est pas conformé aux dispositions des arrêtés royaux énumérés à l'article 3 du projet et à leurs arrêtés d'exécution;
- 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 4 du projet). Cette modification porte sur le champ d'application de l'arrêté en question;
- l'arrêté royal du 24 septembre 1998 instaurant une déclaration immédiate de l'emploi des intérimaires, 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 (articles 5 et 6 du projet). Ces modifications concernent, d'une part, les données que l'entreprise de travail intérimaire doit communiquer à l'institution chargée de la perception des cotisations de sécurité sociale et, d'autre part, l'instauration d'une sanction.

.../...

EXAMEN DU TEXTEArticle 1er

Cette disposition énonce à raison qu'il s'agit d'"une matière visée à l'article 78 de la Constitution", ce qui signifie que le projet ne règle pas une matière inscrite aux articles 74 et 77 de la Constitution et qu'il est facultatif de le soumettre au Sénat.

Article 3bis

1. Les "articles bis" n'ont pas leur place dans un texte en projet de l'espèce. Il y a lieu, dès lors, de modifier la numérotation de l'article 3bis en article 4. La numérotation des articles suivants du projet sera adaptée en conséquence.

2. L'article 3bis (lire, pour chaque occurrence : "article 4") entend modifier l'article 11, alinéa 2, de la loi du 30 juin 1971. Cette dernière disposition énumère les infractions pour lesquelles l'amende administrative est multipliée par le nombre de personnes à l'égard desquelles les infractions visées ont été commises, sans que l'amende ne puisse excéder un montant maximum déterminé.

La modification qu'entend apporter l'article 3bis du projet à l'article 11, alinéa 2, de la loi du 30 juin 1971, a entre autres pour effet que le principe de la multiplication de l'amende, défini à l'article 11, alinéa 2,

.../...

susmentionné, ne s'appliquera plus aux infractions visées à l'article 1bis, 5°, B), e), de cette loi, dès lors que cette dernière disposition n'apparaît plus dans le segment de phrase que l'article 3bis du projet vise à insérer dans l'article 11, alinéa 2, de la loi du 30 juin 1971.

L'infraction visée à l'article 1bis, 5°, B), e), de la loi du 30 juin 1971, consiste dans l'omission par l'employeur, entre autres, de délivrer les documents sociaux aux travailleurs dans les délais imposés.

Si le gouvernement entend effectivement omettre la référence à l'article 1bis, 5°, B), e), de la loi du 30 juin 1971, à l'article 11, alinéa 2, de cette loi, mieux vaudrait en préciser la raison dans l'exposé des motifs.

3. Sans préjudice de l'observation formulée au point 2, on écrira à l'article 3bis, à la fin du texte néerlandais "... vervangen door de woorden "5°, A), a), b), en d) en B)..." au lieu de "... et B) ...".

Article 4

Les mots "... (confirmé par la loi du ...) ", dans la phrase liminaire de l'article 4, sont superflus.

.../...

Article 6

L'article 5bis, § 5, en projet, confirme une règle de droit commun qui, même sans pareille confirmation, s'applique aux infractions visées.

Les auteurs du projet doivent être attentifs au fait que pareille disposition emporte qu'en cas de modification de la règle de droit commun, cette modification ne s'appliquera pas aux infractions visées.

Article 7

Le régime en projet entre en vigueur le 1er janvier 1999. Dès lors qu'il vise entre autres à instaurer des sanctions, le gouvernement devra veiller à ce que cette réglementation si elle devient loi, soit publiée avant le 1er janvier 1999. Une publication plus tardive serait en effet contraire à l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lesquelles dispositions de traité s'opposent à ce que des peines soient infligées rétroactivement.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

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 de H. E. VANHERCK, 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 M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST