

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 1 april 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot eenvormige definiëring van begrippen met betrekking tot arbeidstijdgegevens ten behoeve van de sociale zekerheid, met toepassing van artikel 39 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 mei 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 1er avril 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant définition uniforme de notions relatives au temps de travail à l'usage de la sécurité sociale, en application de l'article 39 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 mai 1999 l'avis suivant :

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Kamer van volksvertegenwoordigers krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe tot een meer uniforme begripsvorming te komen op het stuk van de bepalingen inzake de arbeidstijd. Er is immers gebleken dat in de diverse sectoren van de sociale zekerheid begrippen worden gebruikt zoals bijvoorbeeld "arbeidsdag", "gewerkte dag", "bezoldigde dag" of "gelijkgestelde dag", zonder dat die begrippen eenzelfde betekenis hebben.

Door meer eenvormige definities te hanteren beoogt het ontwerpbesluit een multifunctionele aangifte inzake sociale zekerheid mogelijk te maken, die de werkgever moet

.../...

toelaten de gegevens inzake lonen en arbeidstijden, nodig voor het berekenen en het innen van de sociale-zekerheidsbijdragen en voor het berekenen van de uitkeringen, op eenmalige wijze en via elektronische weg aan de bevoegde instellingen mee te delen.

2. Het ontwerpbesluit vertrekt van een omschrijving van de socialezekerheidstakken en de categorieën van werkgevers en werknemers waarop de eenvormig gemaakte definities van toepassing zijn. Vervolgens wordt aan de desbetreffende sociaalrechtelijke begrippen een eenvormig gemaakte omschrijving gegeven.

Het is de bedoeling van de stellers van het ontwerpbesluit dat de erin opgesomde definities "van rechtswege" in de plaats komen van de begrippen en omschrijvingen, vervat in andere regelingen, die niet met de nieuwe begrippen en definities overeenstemmen (artikel 69 van het ontwerp).

Een groot aantal van de begrippen en definities die in andere regelingen voorkomen wordt formeel in overeenstemming gebracht met de uniforme begripsvorming, vervat in het voorliggende ontwerpbesluit. Die aanpassing is het voorwerp van de ontwerpen waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden de adviezen L. 29.066/1, L. 29.067/1 en L. 29.105/1 uitbrengt.

.../...

Het voormelde artikel 69 van het voorliggende ontwerpbesluit strekt ertoe tot een vervanging "van rechtswege" te komen van begrippen en definities, die niet worden beoogd in de voormelde ontwerpen L. 29.066/1, L. 29.067/1 en L. 29.105/1, en die derhalve niet formeel in overeenstemming worden gebracht met de begrippen en definities, opgenomen in het voorliggende ontwerpbesluit.

3.1. Voor de met het ontwerpbesluit beoogde uniformisering kan een voldoende rechtsgrond worden gevonden in artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Deze wetsbepaling maakt de Koning, onder meer, bevoegd om, zonder dat Hij de algemene draagwijdte van de regelgeving van de verschillende regelingen wijzigt en teneinde de inzameling en de verwerking van de gegevens nodig voor de toepassing van de sociale zekerheid en de arbeidswetgeving te vereenvoudigen, bij een in de Minister-raad overlegd besluit, een harmonisatie door te voeren van sommige basisbegrippen in de sociale zekerheid en de arbeidswetgeving.

Uit deze bepaling blijkt wel dat, wil de Koning zich daarop voor de ontworpen harmonisatie kunnen steunen, Hij niet "de algemene draagwijdte van de regelgeving van de verschillende regelingen" mag wijzigen.

.../...

In dat verband is door de gemachtigde van de regering verduidelijkt dat, rekening houdend met het soms disparate karakter van de begrippen die in de diverse socialezekerheidsregelingen voorkomen, het onoverkomelijk is dat er lichte inhoudelijke verschillen bestaan tussen, eensdeels, de uniform gemaakte begrippen en definities, zoals die in het voorliggende ontwerpbesluit worden vermeld, en, anderdeels, de bestaande begrippen en definities, zoals die tot op heden, op een niet-uniforme wijze, voorkwamen in de diverse regelingen.

De gemachtigde van de regering heeft bij die gelegenheid evenwel ook benadrukt dat de lichte inhoudelijke verschillen, waarvan zo-even sprake, in generlei opzicht een weerslag hebben op de rechten van de sociaal verzekerden. Hij bevestigt daarmee hetgeen in het Verslag aan de Koning wordt verduidelijkt, waar wordt gesteld dat de "kwalitatieve vereenvoudiging (gepaard gaat) met de nodige zorg voor neutraliteit zowel vanuit het oogpunt van de rechten van de sociaal verzekerden als vanuit het oogpunt van de specifieke regels binnen de onderscheiden reglementeringen".

Aldus geconcipieerd mag ervan worden uitgegaan dat de ontworpen regeling niet raakt aan "de algemene draagwijdte van de regelgeving van de verschillende regelingen" en dat de Koning bijgevolg niet de bevoegdheid overschrijdt die Hem door artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 wordt verleend.

.../...

3.2. Aangezien de ontworpen regeling ertoe strekt uitvoering te geven aan het voormelde artikel 39, zal die regeling, met toepassing van het bepaalde in artikel 51, § 1, tweede lid, van dezelfde wet van 26 juli 1996, door de wetgever moeten worden bekrachtigd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is meegedeeld, en uit de omschrijving van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling (1) valt af te leiden, dat deze laatste niet geldt voor de instellingen, bedoeld in artikel 32 van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, zijnde de werkgevers die zijn aangesloten bij de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten.

Dat houdt in dat ten aanzien van die categorie van werkgevers niet de eenvormige begrippen en definities van het voorliggende ontwerpbesluit moeten worden toegepast, doch dat integendeel nog het bestaande, van het ontwerpbesluit afwijkende, begrippenapparaat gelding heeft, wat de betrokken categorie van werkgevers betreft.

Afgezien van de vraag of de efficiëntie van de ontworpen regeling niet in het gedrang dreigt te worden gebracht door het feit dat de uniformisering slechts op partiële wijze wordt doorgevoerd, doet het onttrekken van

(1) Zie artikel 1, eerste lid, 3°, van het ontwerp.

een categorie van werkgevers aan de toepassing van het ontwerpbesluit, ernstige problemen rijzen op het stuk van de rechtszekerheid en de interne coherentie van de ontworpen regeling.

Het is immers allerm minst duidelijk hoe - in de optiek van de stellers van het ontwerpbesluit - tegelijk toepassing kan worden gemaakt van de in artikel 69 van het ontwerpbesluit bedoelde regel inzake de vervanging "van rechtswege" van niet-eenvormige begrippen en definities, en er een welbepaalde categorie van werkgevers van de toepassing van de ontworpen regeling kan worden uitgesloten.

Indien de stellers van het ontwerp de voormelde uitsluiting wensen te handhaven en tevens voor een vervanging "van rechtswege" van niet-eenvormige begrippen en definities zouden blijven opteren, zou de enige, met de rechtszekerheid verenigbare, wetstechniek erin bestaan het voorliggende ontwerp aan te vullen met een opsomming van de specifieke begrippen en definities die uitsluitend gelden voor de werkgevers, aangesloten bij de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Het verzwaren van de ontworpen regeling waarmee zulks kan gepaard gaan, doet meteen de vraag rijzen omtrent de wenselijkheid van het ongewijzigde behoud van artikel 69 van het ontwerpbesluit.

2.1. Luidens de eerste zin van artikel 69 van het ontwerp worden de definities inzake arbeidstijdgegevens die voorkomen in de regelingen die worden opgesomd in artikel 1

.../...

van het ontworpen besluit en die niet overeenstemmen met de in dat besluit opgenomen definities, vanaf de inwerking-treding van het besluit, van rechtswege vervangen door die definities.

Het gebruik van een dergelijke techniek roept diverse bezwaren op.

Afgezien van de onder 1 gedane vaststelling dat het blijkbaar de bedoeling is bepaalde werkgevers van de toepassing van het ontwerp uit te sluiten, moet worden opgemerkt dat de opsomming van de regelingen die in artikel 1 van het ontwerp worden vermeld en met betrekking tot dewelke toepassing dient te worden gemaakt van de uniforme begripsvorming, vervat in het ontwerpbesluit, niet op alle punten even duidelijk is (1). De toepassing van het voormelde artikel 69 heeft nochtans uitsluitend betrekking op de "definities inzake arbeidstijdgegevens die voorkomen in de regelingen opgesomd in artikel 1". Iedere onduidelijkheid omtrent de in artikel 1 van het ontwerp bedoelde regelingen dreigt derhalve tot rechtsonzekerheid te leiden, aangezien die onduidelijkheid tot gevolg heeft dat er onzekerheid kan ontstaan omtrent het al dan niet vervangen van bepaalde definities met toepassing van artikel 69 van het ontwerpbesluit.

(1) Onder b en c zijn die regelingen te algemeen aangeduid. In artikel 1 worden bovendien niet enkel "regelingen" opgesomd, doch worden ook de begrippen "werknemer" en "werkgever" omschreven.

Daarenboven houdt de met het ontwerpbesluit beoogde harmonisatie van begrippen meer in dan een formele aanpassing van definities, maar worden de te definiëren begrippen zelf gewijzigd, met als gevolg dat het niet altijd even duidelijk zal zijn welk begrip in de plaats komt van een ander. Sommige begrippen zijn met andere woorden nieuw in vergelijking met het bestaande begrippenapparaat. Het spreekt voor zich dat hierdoor de "vervanging van rechtswege", bedoeld in artikel 69 van het ontwerpbesluit, niet steeds even makkelijk in de praktijk zal kunnen worden toegepast.

In het licht van wat voorafgaat, rijst dan ook de vraag of de stellers van het ontwerpbesluit er goed aan doen te opteren voor de in artikel 69 bedoelde "vervanging van rechtswege".

2.2. Luidens de tweede zin van artikel 69 van het ontwerpbesluit zijn afwijkingen op de in het besluit genomen definities slechts toegelaten na het met redenen omkleed advies van het Algemeen Coördinatiecomité bij de Kruispuntbank van de sociale zekerheid en van de Nationale Arbeidsraad.

Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering wordt met de aangehaalde zin bedoeld op mogelijk afwijkende definities die door de Koning zouden kunnen worden vastgesteld op grond van een bestaande machtiging, voorkomend in specifieke sectorregelingen.

.../...

Deze bedoeling blijkt niet duidelijk uit de tweede zin van het voormelde artikel 69.

Daarenboven is het zo dat, van zodra de ontworpen regeling bij wet is bekrachtigd, deze in beginsel enkel nog kan worden gewijzigd door de wetgever zelf, dan wel door de Koning, zij het uitsluitend ter uitvoering van artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 en mits naleving van de in dat artikel voorgeschreven vormvereisten en bekrachtiging door de wetgever.

Zonder een uitdrukkelijke machtiging door de wetgever om af te wijken van de in het voorliggende ontwerp-besluit omschreven begrippen, kan de Koning echter niet bevoegd worden geacht om op grond van verspreide machtigingsbepalingen in afwijkende definities te voorzien.

Mocht evenwel de redactie van artikel 69 van het ontwerp in die zin worden aangepast dat erin een algemene bevoegdheid aan de Koning zou worden verleend om in dergelijke afwijkende definities te voorzien, dan dient uiteraard de wetgever zich er rekenschap van te geven dat, bij een latere bekrachtiging van die bepaling van zijnentwege, de toepassing van artikel 51, § 1, tweede lid, van de wet van 26 juli 1996, en het erin vervatte vereiste van wettelijke bekrachtiging, dreigen in het gedrang te komen, wat de koninklijke besluiten betreft die zouden zijn genomen ter uitvoering van de aldus aangepaste delegatiebepaling van artikel 69.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

Ermee rekening houdend dat de voorliggende advies-aanvraag gebeurt met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient het vierde lid van de aanhef van het ontwerpbesluit, zoals het om advies is voorgelegd, te worden vervangen door twee afzonderlijke leden waarin, respectievelijk, wordt verwezen naar de beraadslaging van de Ministerraad tijdens dewelke is beslist om toepassing te maken van de voormelde bepaling van de gecoördineerde wetten, en naar het met toepassing van die bepaling uitgebrachte advies van de Raad van State.

Artikel 1

1. Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering is het de bedoeling dat in artikel 1 zou worden aangegeven in welke regelingen en voor welke werknemers en werkgevers het geharmoniseerde begrippenapparaat zal worden toegepast. Die bedoeling wordt evenwel niet duidelijk tot uitdrukking gebracht in het ontwerp.

Beter ware het artikel 1 te herstructureren als volgt :

"Artikel 1. § 1. Dit besluit is van toepassing in de volgende regelingen van sociale zekerheid :

.../...

- 1° (...);
- 2° (...);
- 3° (...).

§ 2. Dit besluit vindt toepassing op de werknemers en de werkgevers. Voor die toepassing wordt verstaan onder :

- 1° "werknemer" : de persoon ...;
- 2° "werkgever" : de natuurlijke persoon of rechtspersoon

Worden voor de toepassing van dit besluit geacht ..." (1).

2. Het verdient aanbeveling artikel 1 onder te brengen in "Hoofdstuk I. Toepassingsgebied" en - in aansluiting daarop - de artikelen 2 tot 5 te groeperen in een nieuw "Hoofdstuk II. Algemene bepalingen". De volgende hoofdstukken in het ontwerpbesluit dienen dan uiteraard te worden vernummerd.

(1) Indien op het voorstel tot herstructurering van artikel 1 van het ontwerp wordt ingegaan, dienen, waar nodig, de interne verwijzingen naar dat artikel te worden aangepast.

Artikel 2

Rekening houdend met het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, wordt in artikel 2, tweede lid, 1°, wellicht beter geschreven "... die in de betrokken instelling, onderneming of bedrijfstak als tijdseenheid wordt aangewend".

Indien op dit tekstvoorstel wordt ingegaan, zullen in voorkomend geval nog andere bepalingen van het ontwerp in gelijkaardige zin moeten worden aangepast (zie bijvoorbeeld artikel 7, tweede lid).

Artikel 9

In artikel 9, 3°, zou, ter wille van de volledigheid en in aansluiting op de terminologie van artikel 24, § 2, van de Grondwet, kunnen worden geschreven :

"3° de leerkracht tewerkgesteld in een onderwijsinstelling, opgericht of gesubsidieerd door een Gemeenschap of een orgaan waaraan de Gemeenschap haar bevoegdheden als inrichtende macht heeft opgedragen, krachtens een arbeidsregeling die ...".

Artikel 16

Op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 16, 1°, moet worden geschreven :

.../...

"Deze rust wordt toegekend ingevolge de in de artikelen 14 en 15 van dit besluit bedoelde prestaties".

Artikel 18

Op het einde van de Franse tekst van het artikel lijkt, naar analogie van de Nederlandse tekst, te moeten worden geschreven : "... en vertu d'une convention collective de travail rendue obligatoire, visée à l'article 6 des lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés".

De Franse tekst van artikel 19 van het ontwerp dient dan in dezelfde zin te worden aangepast.

Artikel 23

In artikel 23, 1°, van het ontwerp wordt het begrip "afwezigheid met gewaarborgd dagloon wegens arbeidsongeschiktheid" omschreven en wordt in dat verband verwezen naar artikel 27 van de wet van 3 juli 1978. Vraag is of die verwijzing correct is, aangezien in het voormelde artikel 27 niet wordt uitgegaan van een hypothese van arbeidsongeschiktheid.

.../...

Artikel 69

Wat artikel 69 betreft, volstaat het te verwijzen naar de in dit advies onder punt 2 geformuleerde algemene opmerkingen.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient à la Chambre des représentants d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend parvenir à une définition plus uniforme des notions pour ce qui est des dispositions relatives au temps de travail. En effet, il est apparu que divers secteurs de la sécurité sociale ont recours à des notions, comme "journée de travail", "journée prêtée", "journée rémunérée" ou "journée assimilée", sans que ces notions aient la même signification.

Le projet d'arrêté vise à instaurer, en employant des définitions plus uniformes, une déclaration multifonctionnelle en matière de sécurité sociale qui devrait permettre à l'employeur de ne communiquer qu'une seule fois

.../...

et par voie électronique aux organismes compétents, les données relatives aux salaires et au temps de travail qui sont nécessaires au calcul et à la perception des cotisations de sécurité sociale et au calcul des allocations.

2. Pour commencer, le projet d'arrêté détermine les branches de la sécurité sociale et les catégories d'employeurs et de travailleurs auxquelles les définitions uniformisées sont applicables. Une définition uniformisée est ensuite attribuée aux notions de droit social concernées.

L'intention des auteurs du projet d'arrêté est de substituer "de plein droit" les définitions qui y figurent aux notions et définitions inscrites dans d'autres réglementations et qui ne correspondent pas aux nouvelles notions et définitions (article 69 du projet).

De nombreuses notions et définitions apparaissant dans d'autres réglementations sont formellement mises en harmonie avec les notions uniformisées, figurant dans le présent projet d'arrêté. Cette adaptation fait l'objet des projets sur lesquels le Conseil d'Etat, section de législation rend ce jour les avis L. 29.066/1, L. 29.067/1 et L. 29.105/1.

L'article 69 précité du présent projet d'arrêté vise le remplacement "de plein droit" de notions et définitions qui ne sont pas visées dans les projets L. 29.066/1, L. 29.067/1 et L. 29.105/1. précités et qui ne sont dès lors

.../...

pas formellement alignées sur les notions et définitions incluses dans le présent projet d'arrêté.

3.1. L'uniformisation visée par le projet d'arrêté trouve un fondement légal suffisant à l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Cette disposition de loi habilite le Roi, notamment, à harmoniser, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, certaines notions de base de la sécurité sociale et du droit du travail, sans modifier la portée générale de la réglementation des différents régimes et aux fins de simplifier la collecte et le traitement des données nécessaires à l'application de la sécurité sociale et du droit du travail.

Or, il résulte de cette disposition que si le Roi entend se fonder sur cette disposition pour procéder à l'harmonisation en projet, Il ne peut modifier "la portée générale de la réglementation des différents régimes".

Le délégué du gouvernement a précisé à cet égard que le caractère parfois disparate des notions figurant dans les diverses réglementations concernant la sécurité sociale, rend inévitable l'existence de légères différences de fond entre, d'une part, les notions et définitions uniformisées, telles qu'elles sont énoncées dans le présent projet d'arrêté, et, d'autre part, les notions et définitions

.../...

existantes, telles qu'elles apparaissaient jusqu'à présent de façon non uniformisée dans les diverses réglementations.

A cette occasion, le délégué du gouvernement a toutefois souligné également que les légères différences de fond, dont il vient d'être question, n'ont en aucune façon d'impact sur les droits des assurés sociaux. Il confirme ce faisant ce qui est précisé dans le Rapport au Roi, à savoir que la "simplification qualitative va de pair avec le souci de neutralité, tant en ce qui concerne les droits des assurés sociaux qu'au niveau des règles spécifiques valables dans les différentes réglementations".

Il peut être considéré que, ainsi conçue, la réglementation en projet ne modifie pas "la portée générale de la réglementation des différents régimes" et que le Roi, par conséquent, n'excède pas la compétence qui Lui est attribuée par l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996.

3.2. Etant donné que la réglementation en projet vise à donner exécution à l'article 39 précité, elle devra être confirmée par le législateur, en application de l'article 51, § 1er, alinéa 2, de la même loi du 26 juillet 1996.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Il a été communiqué au Conseil d'Etat, section de législation, et il résulte de la définition du champ d'application de la réglementation en projet (1), que cette

(1) Voir l'article 1er, alinéa 1er, 3°, du projet.

dernière ne s'applique pas aux institutions visées à l'article 32 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, à savoir aux employeurs affiliés à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales.

Cela implique qu'à l'égard de cette catégorie d'employeurs, il n'y a pas lieu d'appliquer les notions et définitions uniformes du présent projet d'arrêté mais qu'au contraire, la batterie de notions déjà existante, qui s'écarte du projet d'arrêté, leur est encore applicable.

Indépendamment de la question de savoir si l'efficacité de la réglementation en projet ne risque pas d'être compromise par une mise en oeuvre partielle seulement de l'uniformisation, il y a que soustraire une catégorie d'employeurs à l'application du projet d'arrêté soulève de sérieux problèmes sur le plan de la sécurité juridique et de la cohérence interne de la réglementation en projet.

En effet, il est pour le moins malaisé de discerner comment - dans l'optique des auteurs du projet d'arrêté - il est possible de faire application de la règle relative au remplacement "de plein droit" de notions et de définitions non uniformisées que vise l'article 69 du projet d'arrêté et, simultanément, d'exclure une catégorie bien déterminée d'employeurs de l'application de la réglementation en projet.

Si les auteurs du projet entendent maintenir l'exclusion susmentionnée et continuent également d'opter pour un remplacement "de plein droit" de notions et défini-

.../...

tions non uniformisées, la seule technique législative compatible avec la sécurité juridique, consisterait à compléter le présent projet au moyen d'une énumération des notions et définitions spécifiques s'appliquant exclusivement aux employeurs affiliés à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales. Comme la réglementation en projet peut s'en trouver alourdie, se pose d'emblée la question de l'opportunité de maintenir tel quel l'article 69 du projet d'arrêté.

2.1. Aux termes de la première phrase de l'article 69 du projet, les définitions en matière de données relatives au temps de travail qui figurent dans les réglementations visées à l'article 1er de l'arrêté en projet et qui ne correspondent pas aux définitions contenues dans cet arrêté, sont remplacées de plein droit par ces définitions à partir de l'entrée en vigueur de cet arrêté.

Le recours à pareille technique soulève diverses objections.

Indépendamment du constat formulé au point 1 et selon lequel l'intention est manifestement d'exclure certains employeurs de l'application du projet, force est de relever que l'énumération des réglementations mentionnées à l'article 1er du projet et auxquelles il convient d'appliquer les notions uniformisées, contenues dans le projet d'arrêté, n'est pas pareillement claire sur tous les

.../...

points (1). Toutefois, l'application de l'article 69 précité a exclusivement trait aux "définitions en matière de données relatives au temps de travail qui figurent dans les réglementations visées à l'article 1er". Tout manque de clarté concernant les réglementations visées à l'article 1er du projet risque dès lors d'être source d'insécurité juridique, étant donné qu'il sera source d'incertitude quant au remplacement ou non de certaines dispositions en application de l'article 69 du projet d'arrêté.

En outre, l'harmonisation de notions, visée par le projet d'arrêté, excède l'adaptation formelle de définitions, alors que les notions mêmes à définir sont modifiées, de sorte qu'il ne sera pas toujours évident de savoir quelle notion se substitue à une autre. En d'autres termes, certaines notions sont neuves par rapport à l'ensemble des notions existantes. Il va de soi que le remplacement "de plein droit", visé à l'article 69 du projet d'arrêté, ne pourra dès lors pas toujours être appliqué aussi facilement dans la pratique.

A la lumière de ce qui précède, la question se pose par conséquent de savoir si les auteurs du projet d'arrêté ont fait le bon choix en optant pour le remplacement "de plein droit" visé à l'article 69.

(1) Aux points b et c, ces réglementations sont désignées en termes trop généraux. En outre, l'article 1er n'énumère pas uniquement des réglementations mais définit également les notions de "travailleur" et d'"employeur".

2.2. Aux termes de la seconde phrase de l'article 69 du projet d'arrêté, des dérogations aux définitions contenues dans l'arrêté ne seront possibles qu'après avis motivé du Comité général de coordination près la Banque carrefour de la sécurité sociale et du Conseil national du travail.

Selon la déclaration du délégué du gouvernement, la phrase citée vise des définitions éventuellement dérogoires que le Roi pourrait arrêter sur la base d'une habilitation existante figurant dans des réglementations sectorielles spécifiques.

Cette intention ne se dégage pas clairement de la seconde phrase de l'article 69 précité.

En outre, il est un fait que, dès que la réglementation en projet aura été confirmée par une loi, elle ne pourra plus, en principe, être modifiée que par le législateur lui-même ou par le Roi, et ce exclusivement en exécution de l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996, dans le respect des formalités prescrites par cet article et moyennant confirmation par le législateur.

Sans habilitation expresse donnée par le législateur en vue de déroger aux notions définies dans le présent projet d'arrêté, le Roi ne peut toutefois être réputé avoir la compétence d'énoncer des définitions dérogoires en vertu d'habilitations éparses.

Toutefois, si la rédaction de l'article 69 du projet devait être adaptée en ce sens qu'il attribuerait au Roi la compétence générale d'arrêter de telles définitions

.../...

déroatoires, le législateur devra bien sûr se rendre compte de ce que, lorsqu'il confirmera ultérieurement cette disposition, l'application de l'article 51, § 1er, alinéa 2, de la loi du 26 juillet 1996 et l'exigence de confirmation légale qui y figure, risquent de devenir problématiques en ce qui concerne les arrêtés royaux qui auraient été pris en exécution de la délégation ainsi adaptée de l'article 69.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

La présente demande d'avis ayant été introduite en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le quatrième alinéa du préambule du projet d'arrêté, tel qu'il a été soumis pour avis, devra être remplacé par deux alinéas distincts faisant référence respectivement à la délibération du Conseil des ministres au cours de laquelle il a été décidé d'appliquer la disposition susvisée des lois coordonnées, et à l'avis rendu par le Conseil d'Etat en application de cette disposition.

Article 1er

1. Selon le délégué du gouvernement, l'intention est d'indiquer à l'article 1er dans quelles réglementations et pour quels travailleurs et employeurs les notions harmonisées seront appliquées. Cette intention n'est toutefois pas clairement exprimée dans le projet.

.../...

Il serait préférable de restructurer l'article 1er comme suit :

"Article 1er. § 1er. Le présent arrêté s'applique aux régimes de sécurité sociale suivants :

- 1° (...);
- 2° (...);
- 3° (...).

§ 2. Le présent arrêté est applicable aux travailleurs et aux employeurs. Pour cette application, on entend par :

- 1° "travailleur" : la personne ...;
- 2° "employeur" : la personne physique ou la personne morale

Pour l'application du présent arrêté sont considérées ..." (1).

2. Il est recommandé d'incorporer l'article 1er dans un "Chapitre premier. Champ d'application" et - consécutivement - de réunir les articles 2 à 5 dans un nouveau "Chapitre II. Dispositions générales". La numérotation des chapitres subséquents du projet d'arrêté devra naturellement être modifiée.

(1) Si la proposition de restructuration de l'article 1er du projet est accueillie, il conviendra d'adapter les renvois internes à cet article là où cela s'impose.

Article 2

Compte tenu du champ d'application de la réglementation en projet, il est peut-être préférable d'écrire à l'article 2, alinéa 2, 1°, "... utilisée dans l'institution, l'entreprise ou la branche d'activité concernée comme unité de temps".

Si cette proposition de texte est accueillie, d'autres dispositions du projet devront encore, s'il y a lieu, être adaptées de manière analogue (voir par exemple l'article 7, alinéa 2).

Article 9

Par souci d'être complet et de respecter la terminologie employée à l'article 24, § 2, de la Constitution, l'article 9, 3°, pourrait s'écrire comme suit :

"3° l'enseignant occupé dans un établissement d'enseignement, organisé ou subventionné par une Communauté ou un organe auquel la Communauté a délégué ses compétences en tant que pouvoir organisateur, en vertu d'un régime de travail qui ...".

Article 16

A la fin du texte néerlandais de l'article 16, 1°, il y a lieu d'écrire :

"Deze rust wordt toegekend ingevolge de in de artikelen 14 en 15 van dit besluit bedoelde prestaties".

.../...

Article 18

A la fin du texte français de l'article, il semble qu'il faille écrire par analogie avec le texte néerlandais : "... en vertu d'une convention collective de travail rendue obligatoire, visée à l'article 6 des lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés".

Le texte français de l'article 19 du projet devra alors être adapté dans le même sens.

Article 23

L'article 23, 1°, du projet définit la notion d'"absence avec rémunération journalière garantie pour cause d'incapacité de travail" et fait à cet égard référence à l'article 27 de la loi du 3 juillet 1978. La question est de savoir si cette référence est correcte étant donné que l'article 27 précité ne part pas d'une hypothèse d'incapacité de travail.

Article 69

En ce qui concerne l'article 69, il suffira de se reporter aux observations générales formulées dans le présent avis au point 2.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
	W. GEURTS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

W. GEURTS

D. VERBIEST