

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 december 1999 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 2 van de wet van xxx tot toekenning van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen", heeft op 21 december 1999 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 16 décembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "pris en exécution de l'article 2 de la loi du xxx visant à octroyer une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire", a donné le 21 décembre 1999 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 door de omstandigheid dat

"onderhavige bepalingen op 1 januari 2000 in werking treden, zodat, enerzijds, de betrokken werkgevers zo snel mogelijk alle zekerheid moeten bekomen over de toepassing van deze vermindering vanaf deze datum en, anderzijds, de Rijksdienst voor sociale zekerheid ook op een vaststaande manier zo snel mogelijk moet weten op basis van welke praktische modaliteiten die voor de vermindering werden gekozen, hij zijn instructies kan opmaken en informaticaprogramma's voor controle en berekening van deze vermindering kan ontwikkelen.".

*

*

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de wijze van berekening te regelen van het bedrag van de vermindering van de persoonlijke socialezekerheidsbijdragen van werknemers waarvan het loon onder bepaalde grenzen blijft. Bij die berekening wordt rekening gehouden met de arbeidsduur en het loon, wat inhoudt dat, wat de deeltijdse werknemers en de voltijdse werknemers met onvolledige prestaties betreft, het bedrag van de vermindering op een proportionele wijze wordt vastgesteld.

Met de aldus ontworpen regeling maakt de Koning gebruik van de bevoegdheid die hem wordt verleend door artikel 2 van het ontwerp van wet "tot toekenning van een vermindering van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid aan werknemers met lage lonen", waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 30 september 1999 het advies L. 29.535/1 uitbracht (1).

(1) Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering was, op de datum waarop de Raad van State, afdeling wetgeving, het voorliggende advies uitbrengt, de tekst van het wetsontwerp ter bekrachtiging aan de Koning voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. In het om advies voorgelegde ontwerp worden sommige begrippen gebruikt die afwijken van de terminologie die voorkomt in 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", waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 12 mei 1999 het advies L. 29.065/1 heeft uitgebracht (1).

Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is meegedeeld dat, veeleer dan zich te richten naar het eenvormig begrippenkader, vervat in het ontwerp L. 29.065/1, de stellers van het ontwerp er de voorkeur hebben aan gegeven te opteren voor een geheel van begrippen, waarmee de werkgevers vertrouwd zijn. Een dergelijk motief komt als begrijpelijk over, doch kan er niet aan in de weg staan dat, van zodra de in het ontwerp L. 29.065/1 vervatte regeling, tot stand komt, de terminologie van het om advies voorgelegde ontwerpbesluit mogelijks zal moeten worden afgestemd op die van het voormelde ontwerp L. 29.065/1.

(1) In het ontwerp L. 29.065/1 worden bijvoorbeeld de begrippen "dag" en "uur" (in plaats van "arbeidsdag" en "arbeiduur"), en "voltijdse werknemer" en "deeltijdse werknemer" (en niet : "voltijds tewerkgestelde werknemer" en "deeltijds tewerkgestelde werknemer") gebruikt.

2. In juridische teksten in het algemeen, en in technisch ingewikkelde teksten in het bijzonder, noodzaken de leesbaarheid, en derhalve de rechtszekerheid, ertoe om een eenvormige en consequente terminologie te hanteren. In het ontwerp lijkt dat niet altijd het geval te zijn.

Zo kan de vraag rijzen of in de omschrijving van D, in artikel 1, § 1, 1°, van het ontwerp, de woorden "dagen prestaties", dezelfde draagwijdte hebben als de woorden "arbeidsdagen", in, onder meer, de definitie van J, in artikel 1, § 1, 1°, van het ontwerp. De woorden "uren tewerkstelling" in de omschrijving van U, in het voormelde artikel 1, § 1, 1°, wijken dan weer af van de terminologie die, onder meer, in de omschrijving van H voorkomt en waarin de term "arbeidsuren" wordt gebruikt.

Het is enkel in het geval waarin met de zo-even aangehaalde verschillen in terminologie effectief ook een inhoudelijk verschil overeenstemt, dat deze terminologische verschillen kunnen worden gebillijkt.

3. In tegenstelling tot wat het geval is in, onder meer, de omschrijving van D en U, in artikel 1, § 1, 1°, van het ontwerp, wordt - in dezelfde bepaling - geen referentieperiode vermeld in de omschrijving van J en H. Vraag is of zulks de bedoeling is.

4. Teneinde de Nederlandse tekst van het ontwerp beter te doen aansluiten op de terminologie die voorkomt in de wetsebepaling die het tot rechtsgrond strekt, vervange men de term "bezoldiging" telkens door de term "loon".

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

Rekening houdend met wat omtrent de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, dient het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, als zijnde overbodig te worden geschrapt.

Artikel 1

1. In de Nederlandse tekst van artikel 1, § 1, 1°, tiende lid, moeten de woorden "aan gebruikers" worden vervangen door de woorden "ten behoeve van gebruikers".

2.1. Wat het gebruik van de term "bezoldiging" betreft in artikel 1, § 1, 2°, van het ontwerp, mag worden verwezen naar de algemene opmerkingen sub 4.

2.2. Wat de verwijzing betreft, in artikel 1, § 1, 2°, eerste lid, naar het loonbegrip "in de zin van artikel 23 van de wet van 29 juni 1981", rijst de vraag of niet tevens moet worden gerefereerd aan artikel 19 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. In deze laatste bepaling verruimt de Koning immers het loonbegrip, bedoeld in artikel 23 van de wet van 29 juni 1981, voor het berekenen van de sociale bijdragen.

.../...

2.3. Ingeval in een normatieve tekst wordt verwezen naar andere wetten of besluiten, dienen die wetten of besluiten uiteraard met hun correct opschrift te worden aangehaald. In het vijfde lid van de Nederlandse tekst van artikel 1, § 1, 2°, is zulks alvast niet gebeurd, wat de diverse teksten betreft waarnaar in dat lid wordt verwezen.

Voorts dienen, in hetzelfde lid, de stellers van het ontwerp na te gaan of niet dient te worden verwezen naar "Hoofdstuk II, afdeling VI, onderafdeling II" van de wet van 26 maart 1999, in plaats van naar "Hoofdstuk II, afdeling VI, onderafdeling 1" van die wet.

3. Rekening houdend met de redactie van de wetsbepaling die het ontwerp tot rechtsgrond strekt, schrijven men in artikel 1, § 2, 1°, c, 1) : "S is kleiner dan S_0 : (...)".

In artikel 1, § 2, 1°, c, 2), moet worden geschreven : "S is groter dan of gelijk aan S_0 en kleiner dan of gelijk aan S_1 : (...)".

4. In de inleidende zin van artikel 1, § 2, 2°, lijkt het meer correct te zijn indien werd geschreven :

"... van de werknemer; P wordt tot de dichtstbijzijnde eenheid afgerond, waarbij 0,5 naar boven wordt afgerond :".

.../...

Hoe dan ook moet erop worden toegezien dat, in dezelfde inleidende zin, de Nederlandse en de Franse tekst met elkaar in overeenstemming zijn. Dat is niet het geval in het om advies voorgelegde ontwerp, aangezien de woorden "de manière strictement proportionnelle", die voorkomen op het einde van de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 1, § 2, 2°, niet zijn weergegeven in de Nederlandse tekst.

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 la circonstance que

"les présentes dispositions entrent en vigueur au 1er janvier 2000 et qu'il est dès lors impératif d'une part que les employeurs concernés obtiennent le plus rapidement possible toutes les certitudes quant à l'application de la présente réduction à partir de cette date et, d'autre part, que de façon certaine l'Office national de sécurité sociale sache également le plus rapidement possible sur base de quelles modalités pratiques retenues pour la réduction il peut établir ses instructions et développer ses programmes informatiques de contrôle et de calcul de la réduction."

*

* *

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 ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis entend régler le mode de calcul du montant de la réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale octroyée aux travailleurs salariés dont la rémunération ne dépasse pas un plafond déterminé. La durée de travail et la rémunération sont prises en considération pour ce calcul, ce qui implique que le montant de la réduction est fixé proportionnellement en ce qui concerne les travailleurs à temps partiel et les travailleurs à temps plein ayant des prestations incomplètes.

En prenant les dispositions en projet, le Roi fait usage de la compétence que Lui confère l'article 2 du projet de loi "visant à octroyer une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire" sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a émis, le 30 septembre 1999, l'avis L. 29.535/1 (1).

(1) Selon les déclarations du délégué du gouvernement, le texte du projet de loi était soumis à la sanction royale à la date à laquelle le Conseil d'Etat, section de législation, a émis le présent avis.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

1. Le projet soumis pour avis recourt à certaines notions qui s'écartent de la terminologie employée dans 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" sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a émis, le 12 mai 1999, l'avis L. 29.065/1 (1).

Il a été communiqué au Conseil d'Etat, section de législation, que plutôt que de se conformer à la terminologie uniforme prévue dans le projet L. 29.065/1, les auteurs du projet ont préféré employer un ensemble de termes avec lesquels les employeurs sont familiarisés. Si pareil motif semble compréhensible, il n'empêche cependant que dès que seront arrêtées les règles prévues dans le projet L. 29.065/1, la terminologie du projet d'arrêté soumis pour avis devra éventuellement être mise en concordance avec la terminologie employée dans le projet L. 29.065/1 précité.

(1) Le projet L. 29.065/1 emploie, par exemple, les notions de "jour" et d'"heure" (au lieu de "journée de travail" et "durée du travail") et de "travailleur à temps plein" et "travailleur à temps partiel" (et non pas : "travailleur occupé à temps plein" et "travailleur occupé à temps partiel").

2. Dans l'intérêt de leur lisibilité et, partant, de la sécurité juridique, les textes juridiques en général et les textes d'une grande complexité technique en particulier, requièrent l'emploi d'une terminologie uniforme et cohérente. Cela ne semble pas être toujours le cas dans le projet.

La question peut ainsi se poser de savoir si, dans la définition du D que donne l'article 1er, § 1er, 1°, du projet, les mots "jours de prestations" ont la même portée que les mots "journées de travail" figurant, entre autres, dans la définition du J à l'article 1er, § 1er, 1°, du projet. Les mots "heures d'occupation" dans la définition du U que donne l'article 1er, § 1er, 1°, précité, s'écartent quant à eux de la terminologie employée entre autres dans la définition du H dans laquelle apparaissent les termes "heures de travail".

Les différences terminologiques précitées ne peuvent se justifier que si elles concordent effectivement avec une différence au niveau du contenu.

3. Contrairement à la définition qu'il donne entre autres du D et du U, l'article 1er, § 1er, 1°, du projet, ne mentionne aucune période de référence dans la définition du J et du H. La question se pose de savoir si cette omission est intentionnelle.

4. Afin de mieux conformer le texte néerlandais du projet à la terminologie employée dans la disposition légale dont le projet entend tirer son fondement légal, il y aurait lieu de remplacer chaque occurrence du terme "bezoldiging" par le terme "loon".

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

Compte tenu des observations formulées au sujet du fondement légal du projet, il y a lieu de supprimer le premier alinéa du préambule, qui se réfère à l'article 108 de la Constitution, dès lors qu'il est superflu.

Article 1er

1. Dans le texte néerlandais de l'article 1er, § 1er, 1°, alinéa 10, il y a lieu de remplacer les mots "aan gebruikers" par les mots "ten behoeve van gebruikers".

2.1. En ce qui concerne l'emploi du terme "bezoldiging" à l'article 1er, § 1er, 2°, du texte néerlandais du projet, il est fait référence au point 4 des observations générales.

2.2. En ce qui concerne la référence que l'article 1er, § 1er, 2°, alinéa 1er, fait à la notion de rémunération "au sens de l'article 23 de la loi du 29 juin 1981", la question se pose de savoir s'il n'y aurait pas lieu, en outre, de faire référence à l'article 19 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. En effet, dans cette dernière disposition, le Roi élargit la notion de rémunération, visée à l'article 23 de la loi du 29 juin 1981, pour le calcul des cotisations sociales.

.../...

2.3. Si un texte normatif fait référence à d'autres lois ou arrêtés, il doit évidemment les désigner par leur intitulé exact. Ce n'est certainement pas le cas à l'alinéa 5 du texte néerlandais de l'article 1er, § 1er, 2°, en ce qui concerne les divers textes auxquels il y est fait référence.

En outre, au même alinéa, les auteurs du projet devraient vérifier s'il n'y a pas lieu de faire référence au "Chapitre II, section VI, sous-section II" de la loi du 26 mars 1999 au lieu du "Chapitre II, section VI, sous-section 1" de cette loi.

3. Compte tenu de la rédaction de la disposition légale qui procure un fondement légal au projet, il conviendrait d'écrire à l'article 1er, § 2, 1°, c, 1) : "S est inférieur à S0 : (...)".

A l'article 1er, § 2, 1°, c, 2), il y a lieu d'écrire : "S est supérieur ou égal à S0 et inférieur ou égal à S1 : (...)".

4. Dans la phrase introductive de l'article 1er, § 2, 2°, il semblerait plus correct d'écrire :

"... du travailleur; P est arrondi à l'unité la plus proche, 0,5 étant arrondi à l'unité supérieure :".

Il faudra veiller en tout état de cause à ce que les textes français et néerlandais de la même phrase introductive concordent, ce qui n'est pas le cas dans le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat, où les mots "de manière strictement proportionnelle", qui figurent à la fin du texte français de la phrase introductive de l'article 1er, § 2, 2°, n'ont pas d'équivalent dans le texte néerlandais.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. A. EYLENBOSCH, adjunct-referendaris.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A. EYLENBOSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST