

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING
26 -10- 2000
Transmis à M. Overgemaakt aan de H. <i>Coördinatie</i>

KONINKRIJK BELGIE
-----ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.503/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.503/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 juli 2000 door de Minister van Sociale zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het gemiddeld dagloon, 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 5 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 26 juillet 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la rémunération journalière moyenne, 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 5 octobre 2000 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een eenvormige omschrijving van het begrip "gemiddeld dagloon" in te voeren in een aantal sectoren van de sociale zekerheid. Op die wijze wordt een meer geharmoniseerde loonberekening in de hand gewerkt, waardoor het tevens mogelijk wordt dat de daartoe noodzakelijke gegevens sneller beschikbaar worden gesteld door middel van de multifunctionele aangifte van de werkgever.

2. Voor de met het ontwerp beoogde uniformisering kan, in beginsel, 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 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 besluit waarover in de Minister-raad werd overlegd, onder meer een harmonisatie door te voeren van sommige basisbegrippen in de sociale zekerheid en de arbeidswetgeving.

3. Uit artikel 39 van de genoemde wet van 26 juli 1996 blijkt wel dat, wil de Koning op die bepaling voor de ontworpen harmonisatie kunnen steunen, Hij niet "de algemene draagwijdte van de regelgeving van de verschillende regelingen" mag wijzigen.

Wat dat betreft, moet evenwel worden vastgesteld dat de ontworpen regeling tot gevolg heeft dat, wat de sector van de arbeidsongevallen en de beroepsziekten aangaat, het "gemiddeld dagloon" enkel als berekeningsbasis zal gelden voor de uitkeringen "voor een tijdelijke arbeidsongeschiktheid ten gevolge van een arbeidsongeval of beroepsziekte, in het geval deze ongeschiktheid niet langer dan dertig dagen duurt" (artikel 2, eerste lid, van het ontwerp).

Zoals door de gemachtigde van de regering werd bevestigd, komt deze beperking erop neer dat de betrokken uitkeringen vanaf de eenendertigste dag van de arbeidsongeschiktheid zullen worden berekend op grond van het basisloon, zoals dat wordt omschreven in de artikelen 34 en 35 van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

Door het begrip "gemiddeld dagloon" in de sector van de arbeidsongevallen en de beroepsziekten enkel in te voeren met betrekking tot de tijdelijke arbeidsongeschiktheid die niet langer dan dertig dagen duurt, wijzigt de Koning de grondslag voor de berekening van het loon en voert Hij een verschillende berekeningswijze in naargelang de arbeidsongeschiktheid meer bedraagt dan dertig dagen of niet, ermee rekening houdend dat in het ene geval het "basisloon", en in het andere geval het "gemiddeld dagloon", als grondslag voor de berekening wordt gebruikt.

Kan artikel 39 van de wet van 26 juli 1996, ter wille van het eraan ten grondslag liggende oogmerk van harmonisatie van het begrippenapparaat in de sociale zekerheid,

.../...

worden geacht de Koning bevoegd te maken voor het wegwerken van bepaalde inhoudelijke verschillen die bestaan tussen sommige begrippen die in een bepaalde sector van de sociale zekerheid worden gebruikt, dan laat die wetsbepaling de Koning evenwel niet toe om op het vlak van de loonberekening binnen een welbepaalde sector van de sociale zekerheid, een onderscheid in te voeren tussen de in aanmerking te nemen periodes van tijdelijke arbeidsongeschiktheid.

Door het invoeren van dergelijk onderscheid wijzigt de Koning immers de algemene draagwijdte van de regeling betreffende de arbeidsongevallen en de beroepsziekten, welke bevoegdheid Hem door artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 uitdrukkelijk wordt ontzegd (1).

In zoverre derhalve het ontwerp het gebruik van het begrip "gemiddeld dagloon" beperkt tot de tijdelijke arbeidsongeschiktheid ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte "in het geval deze ongeschiktheid niet langer dan dertig dagen duurt" en de ontworpen harmonisatie zodoende geen betrekking heeft op de volledige sectoren van de arbeidsongevallen en de beroepsziekten, laat staan

(1) De parlementaire voorbereiding van artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 doet er duidelijk van blijken dat op grond van die bepaling slechts wijzigingen kunnen worden aangebracht in het toepassingsgebied, de toekenningsvoorwaarden en de berekeningswijzen die gelden binnen een bepaalde sector van de sociale zekerheid, in zoverre daarmee de harmonisatie en de administratieve vereenvoudiging worden mogelijk gemaakt, zonder dat evenwel de draagwijdte van de onderscheiden reglementeringen wordt gewijzigd (Parl.St., Kamer, 1995-96, nr. 607/1, 28).

gelding heeft voor de hele periode van tijdelijke arbeidsongeschiktheid binnen die sectoren, is het in strijd met artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 en ontbeert het bijgevolg de vereiste rechtsgrond.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Diverse regelingen betreffende de sociale zekerheid worden formeel in overeenstemming gebracht met de uniforme begripsvorming, vervat in het voorliggende ontwerp. Die aanpassing is het voorwerp van de ontwerpen waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden de adviezen 30.504/1, 30.505/1 en 30.506/1 uitbrengt.

In het voorliggende ontwerp, doch ook in de zo-even genoemde ontwerpen 30.504/1, 30.505/1 en 30.506/1, wordt de Koning opgedragen om de datum van inwerkingtreding van de betrokken regelingen vast te stellen.

Gelet op de samenhang die tussen de ontwerpen bestaat, zal er uiteraard moeten worden op toegezien dat de betrokken data op elkaar worden afgestemd.

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.

.../...

Ook de in het ontwerp 30.504/1 vervatte regeling vormt de uitvoering van artikel 39 van de wet van 26 juli 1996, zodat, ter wille van de toegankelijkheid van de regelgeving, kan worden overwogen om het voorliggende ontwerp en het ontwerp 30.504/1 in één enkel ontwerp samen te voegen dat - eenmaal besluit geworden - naderhand door de wetgever dient te worden bekrachtigd (1).

Ook ter wille van de toegankelijkheid van de regelgeving kan worden overwogen om de ontwerpen 30.505/1 en 30.506/1 - die geen uitvoering beogen te geven aan artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 en waarvoor derhalve niet het vereiste van bekrachtiging door de wetgever geldt -, op hun beurt in één enkel ontwerp samen te voegen.

3. Rekening houdend met de omvang en de draagwijdte van het ontwerp verdient het geen aanbeveling om de tekst ervan in hoofdstukken in te delen, temeer daar de indeling van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, onvolkomen is (2).

(1) Ingeval van samenvoeging van de ontwerpen dienen het opschrift en de aanhef ervan, de nummering van de artikelen, alsmede de verwijzingen die erin voorkomen, te worden aangepast.

(2) De artikelen 5, 6 en 7 zouden in een nieuw "Hoofdstuk III. Slotbepalingen" moeten worden ondergebracht.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTOpschrift

Men passe de redactie van het opschrift aan als volgt :

"Koninklijk besluit waarin, 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, het uniform begrip 'gemiddeld dagloon' wordt vastgesteld".

Aanhef

1. In de Nederlandse tekst van het eerste lid van de aanhef moet het opschrift van de wet van 26 juli 1996 op correcte wijze worden aangehaald.

Men schrijve derhalve : "... tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, inzonderheid op artikel 39;".

2. In de Nederlandse tekst van het vierde lid van de aanhef dient de interpunctie als volgt te worden gecorrigeerd : "... van de Minister van Begroting, gegeven op 19 juli 2000;".

.../...

Artikel 2

1. Om taalkundige redenen schrijve men in de Nederlandse tekst van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp : "... verschuldigd ter uitvoering van ..." in plaats van "... verschuldigd in uitvoering van ...".

Ook in de Nederlandse tekst van artikel 2, tweede lid, schrijve men : "... ter uitvoering van zijn arbeidsovereenkomst ..." in plaats van "... in uitvoering van zijn arbeidsovereenkomst ...".

2. Steeds wat de Nederlandse tekst betreft, schrijve men in artikel 2, derde lid, van het ontwerp : "Wat de sector verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen betreft, wordt ...".

Artikel 3

1. De regeling die is vervat in artikel 3, § 1, van het ontwerp, noopt tot de aanpassing of opheffing van reeds bestaande bepalingen.

Te denken valt in dat verband aan artikel 24 van de verordening van 16 april 1997 tot uitvoering van artikel 80, 5°, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wat betreft de sector van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, en meer bepaald de arbeidsongeschiktheids- en moederschapsuitkeringen.

.../...

Wat de werkloosheidsuitkeringen betreft, moet worden gewezen op artikel 68 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering, dat bezwaarlijk ongewijzigd kan worden behouden in het licht van de in artikel 3 van het ontwerp vervatte regeling.

2. Om wetgevingstechnische redenen late men artikel 3, § 1, van het ontwerp aanvangen als volgt : "Art. 3. § 1. Het gemiddeld dagloon ..." en niet "Art. 3, § 1. Het gemiddeld dagloon ...".

Artikel 5

1. Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering wordt met de woorden "afwijkingen op de in dit besluit opgenomen bepalingen omtrent de vaststelling van het gemiddeld dagloon" in artikel 5 van het ontwerp, in hoofdzaak bedoeld op wijzigingen die in de reglementering met betrekking tot specifieke sectoren van de sociale zekerheid worden aangebracht en die gevolgen kunnen hebben voor de aard van de gegevens die in de multifunctionele aangifte voorkomen.

Deze bedoeling zou op een meer expliciete, en derhalve meer duidelijke wijze tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van het ontwerp.

.../...

2. De in artikel 5 vermelde adviezen betreffen wellicht teksten die nog in voorbereiding zijn en die bijgevolg nog geen gelding hebben. Indien dat het geval is wordt, ter wille van de duidelijkheid, beter uitdrukkelijk vermeld dat de betrokken adviezen betrekking dienen te hebben op de ontwerp teksten, zoals die worden opgesomd in artikel 5 (bijvoorbeeld ontwerpen van wet, koninklijk of ministerieel besluit, of verordening).

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis tend à établir une définition uniforme de la notion de "rémunération journalière moyenne" pour un certain nombre de secteurs de la sécurité sociale. Il contribue ainsi à une plus grande harmonisation du calcul de la rémunération et permet en outre de rendre les données nécessaires à cette fin plus rapidement disponibles au moyen de la déclaration multifonctionnelle de l'employeur.

2. 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 peut, en principe, procurer un fondement légal suffisant pour l'uniformisation visée par le projet.

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

3. Il ressort donc de l'article 39 de la loi précitée du 26 juillet 1996 que, si le Roi entend pouvoir se fonder sur cette disposition pour l'harmonisation en projet, Il ne

.../...

peut modifier "la portée générale de la réglementation des différents régimes".

A cet égard, il faut toutefois constater que les dispositions en projet ont pour conséquence qu'en ce qui concerne le secteur des accidents du travail et des maladies professionnelles, la "rémunération journalière moyenne" servira uniquement de base au calcul des indemnités dues "pour une incapacité de travail temporaire suite à un accident du travail ou une maladie professionnelle au cas où cette incapacité n'excède pas 30 jours" (article 2, alinéa 1er, du projet).

Ainsi que l'a confirmé le délégué du gouvernement, cette limitation implique que les indemnités concernées seront calculées à partir du trente-et-unième jour de l'incapacité de travail sur la base de la rémunération de base, telle que définie par les articles 34 et 35 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

En introduisant dans le secteur des accidents du travail et des maladies professionnelles la notion de "rémunération journalière moyenne" uniquement pour l'incapacité de travail temporaire qui n'excède pas trente jours, le Roi modifie la base de calcul de la rémunération et instaure un mode de calcul différent selon que l'incapacité de travail excède ou non trente jours, compte tenu du fait que la base de calcul utilisée est, dans le premier cas, la "rémunération de base" et, dans le deuxième cas, la "rémunération journalière moyenne".

.../...

Si, dans l'optique de réaliser l'objectif d'harmonisation de l'ensemble des notions de la sécurité sociale, qui le sous-tend, l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 peut être réputé habiliter le Roi à supprimer certaines différences de fond existant entre des notions utilisées dans un secteur déterminé de la sécurité sociale, il n'en autorise pas pour autant le Roi à opérer, sur le plan du calcul de la rémunération dans un secteur donné de la sécurité sociale, une distinction entre les périodes d'incapacité de travail temporaire à prendre en considération.

En effet, en opérant pareille distinction, le Roi modifie la portée générale du régime relatif aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, pouvoir qui Lui est expressément dénié par l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 (1).

Dans la mesure, dès lors, où le projet limite l'utilisation de la notion de "rémunération journalière moyenne" à l'incapacité de travail temporaire suite à un accident du travail ou une maladie professionnelle "au cas où cette incapacité n'excède pas 30 jours" et où, ce faisant, l'harmonisation en projet ne concerne pas l'ensemble des secteurs des accidents du travail et des maladies

(1) Il ressort clairement des travaux préparatoires de l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 qu'en vertu de cette disposition, seules des modifications peuvent être apportées au champ d'application, aux conditions d'octroi et aux modes de calcul qui valent dans un secteur donné de la sécurité sociale, dans la mesure où celles-ci permettent l'harmonisation et la simplification administratives, sans modifier toutefois la portée des différentes réglementations (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607/1, 28).

professionnelles et ne vaut même pas pour toute la période d'incapacité de travail temporaire dans ces secteurs, il est contraire à l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 et est dès lors dénué du fondement légal requis.

OBSERVATIONS PREALABLES

1. Plusieurs régimes de sécurité sociale font l'objet d'une adaptation formelle en fonction de la définition uniforme établie par le présent projet. Cette adaptation est prévue dans les projets sur lesquels le Conseil d'Etat, section de législation, rend ce jour les avis 30.504/1, 30.505/1 et 30.506/1.

Dans le projet à l'examen, mais aussi dans les projets précités 30.504/1, 30.505/1 et 30.506/1, le Roi est chargé de fixer la date d'entrée en vigueur des réglementations concernées.

Vu la connexité des projets, il faudra bien entendu veiller à harmoniser les dates en question.

2. Etant donné que les dispositions en projet visent à mettre en oeuvre l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996, elles devront être confirmées par le législateur, en application de l'article 51, § 1er, alinéa 2, de la même loi.

.../...

Les dispositions énoncées dans le projet 30.504/1 pourvoient également à l'exécution de l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996, de sorte qu'il peut être envisagé, par souci d'accessibilité de la réglementation, de regrouper le projet à l'examen et le projet 30.504/1 en un seul texte qui - dès qu'il sera devenu un arrêté - devra être ensuite confirmé par le législateur (1).

Egalement par souci d'accessibilité de la réglementation, il peut être envisagé de fusionner, à leur tour, en un seul texte, les projets 30.505/1 et 30.506/1, qui n'ont pas pour objet de mettre en oeuvre l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 et auxquels ne s'applique dès lors pas la formalité de la confirmation par le législateur.

3. Compte tenu de l'ampleur et de la portée du projet, il n'est pas recommandé de diviser le texte en chapitres, d'autant plus que la division du projet, tel qu'il est soumis pour avis, est incomplète (2).

(1) Si les projets sont regroupés, leur intitulé et leur préambule, la numérotation des articles, ainsi que les références qui y figurent, devront être adaptés.

(2) Les articles 5, 6 et 7 devraient figurer dans un nouveau "Chapitre III. Dispositions finales".

EXAMEN DU TEXTEIntitulé

On adaptera la rédaction de l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal établissant la notion uniforme de 'rémunération journalière moyenne' 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".

Préambule

1. Dans le texte néerlandais du premier alinéa du préambule, il conviendrait de citer correctement l'intitulé de la loi du 26 juillet 1996.

On écrira dès lors : "... tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, inzonderheid op artikel 39;".

2. Dans le texte néerlandais du quatrième alinéa du préambule, il y a lieu de corriger la ponctuation comme suit : "... van de Minister van Begroting, gegeven op 19 juli 2000;".

.../...

Article 2

1. Par souci de correction de la langue, on écrira dans le texte néerlandais de l'article 2, alinéa 1er, du projet : "... verschuldigd ter uitvoering van ..." au lieu de "... verschuldigd in uitvoering van ...".

Dans le texte néerlandais de l'article 2, alinéa 2, il conviendra également d'écrire : "... ter uitvoering van zijn arbeidsovereenkomst ..." plutôt que "... in uitvoering van zijn arbeidsovereenkomst ...".

2. Toujours en ce qui concerne le texte néerlandais, on écrira à l'article 2, alinéa 3, du projet : "Wat de sector verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen betreft, wordt ...".

Article 3

1. La règle énoncée à l'article 3, § 1er, du projet nécessite l'adaptation ou l'abrogation de dispositions existantes.

L'on songera, à cet égard, à l'article 24 du règlement du 16 avril 1997 portant exécution de l'article 80, 5°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en ce qui concerne le secteur de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités et, plus particulièrement, les indemnités d'incapacité de travail et de maternité.

.../...

Pour les allocations de chômage, il faut attirer l'attention sur l'article 68 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, qui ne peut guère demeurer tel quel au regard de la règle énoncée à l'article 3 du projet.

2. Pour des motifs de légistique, on rédigera le début de l'article 3, § 1er, du projet comme suit : "Art. 3. § 1er. La rémunération journalière moyenne ..." et non "Art. 3, § 1er. La rémunération journalière moyenne ...".

Article 5

1. Selon les déclarations du délégué du gouvernement, les mots "dérogations aux dispositions contenues dans le présent arrêté concernant la détermination de la rémunération journalière moyenne", figurant à l'article 5 du projet, visent essentiellement les modifications apportées dans la réglementation relative à des secteurs spécifiques de la sécurité sociale et pouvant affecter la nature des données mentionnées dans la déclaration multifonctionnelle.

Le texte du projet devrait exprimer cette intention d'une manière plus explicite et, partant, plus clairement.

.../...

2. Les avis mentionnés dans l'article 5 concernent probablement des textes en cours d'élaboration, qui par conséquent ne sont pas encore en vigueur. Si tel est le cas, il serait préférable, dans un souci de clarté, de mentionner expressément que les avis en question doivent porter sur les projets de texte, tels qu'ils sont énumérés à l'article 5 (par exemple projets de loi, d'arrêté royal ou ministériel, ou de règlement).

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. WEEKERS, adjunct-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. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. WEEKERS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME