

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.039/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.039/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 december 2000 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot uitvoering van artikel 3 van het koninklijk besluit van XXX houdende vrijstelling van bepaalde werkgevers- en werknemersbijdragen ten behoeve van de ondernemingen behorende tot de sleepvaartsector", heeft op 11 januari 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 14 décembre 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "pris en exécution de l'article 3 de l'arrêté royal du XXX comportant dispense de certaines cotisations patronales et cotisations des travailleurs au profit des entreprises relevant du secteur du remorquage", a donné le 11 janvier 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit "houdende vrijstelling van bepaalde werkgevers- en werknemersbijdragen ten behoeve van de ondernemingen behorende tot de sleepvaartsector", dat het voorwerp is van de adviesaanvraag 31.038/1 en waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden eveneens advies verleent.

Artikel 3, § 2, van het ontwerp 31.038/1 draagt de Minister van Werkgelegenheid en de Minister van Sociale Zaken op te bepalen wat dient te worden verstaan onder het "tewerkstellingsvolume" dat de werkgevers in de sleepvaartsector ten minste moeten handhaven gedurende de periode dat zij in aanmerking komen voor de vermindering van bepaalde werkgevers- en werknemersbijdragen, zoals bedoeld in het ontwerp 31.038/1, opdat zij deze vermindering zouden kunnen blijven genieten. Tevens wordt de voormelde ministers opgedragen de nadere regels te bepalen met betrekking tot het leveren van het bewijs van het bestaan van het minimaal te handhaven tewerkstellingsvolume.

2. De ontworpen regeling kan worden geacht een voldoende rechtsgrond te vinden in artikel 3 van het ontwerp 31.038/1, met uitzondering evenwel van wat volgt.

2.1. Uit artikel 2, §§ 3 en 5, van het ontwerp valt af te leiden dat van de vereiste "tewerkstellingsnorm" kan worden afgeweken ingeval de werkgever "overmacht en/of

.../...

structurele redenen" inroept. Deze afwijkingsmogelijkheid zou in artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit (ontwerp 31.038/1) moeten worden ingeschreven. Tevens zouden in die bepaling, minstens wat het begrip "structurele redenen" betreft, criteria of elementen moeten worden aangegeven die toelaten het betrokken begrip nader te preciseren. Het vaststellen van het principe van de afwijking in geval van het bestaan van "overmacht en/of structurele redenen" en de inhoudelijke afbakening van het laatstgenoemde begrip zijn immers aangelegenheden die de bevoegdheid van de ministers, die beperkt dient te blijven tot het vaststellen van detailmaatregelen van aanvullende of bijkomstige aard, overstijgen. In geen geval kan - zonder behoorlijke machtiging binnen de zo-even geschetste grenzen - de bevoegdheid van de ministers worden geacht de mogelijkheid te omvatten om in afwijkingen van de in het ontwerp van koninklijk besluit vastgestelde regeling te voorzien.

2.2. Artikel 2, § 6, van het ontwerp herneemt wat reeds wordt bepaald in artikel 3, § 3, van het ontwerp 31.038/1, met dien verstande dat bijkomend in een uiterste datum wordt voorzien vóór dewelke het evaluatierapport aan de betrokken ministers dient te worden toegezonden. Artikel 2, § 6, is derhalve overbodig in zoverre het herhaalt wat reeds uit artikel 3, § 3, van het ontwerp 31.038/1 volgt. De ministers vinden daarenboven in artikel 3 van het laatstgenoemde ontwerp niet de bevoegdheid om hetgeen reeds is bepaald in artikel 3, § 3, van dat ontwerp, aan te vullen met de vermelding van een uiterste datum van toezending van het evaluatierapport.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Op het einde van het eerste lid van de aanhef moeten de woorden "tot bevordering van de werkgelegenheid" worden geschrapt.

2. Rekening houdend met de meest recente wetgevings-technische voorschriften, redigere men het vierde en het vijfde lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad over het verzoek om advies door de Raad van State binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies 31.039/1 van de Raad van State, gegeven op 11 januari 2001, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

De omschrijving van het begrip "werknemers", in artikel 1, b, van het ontwerp, stemt niet volledig overeen met de omschrijving van dat begrip in artikel 1 van het ontwerp 31.038/1, dat de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekt. In de laatstgenoemde bepaling wordt immers gewag gemaakt van de werknemers tewerkgesteld aan boord van "in

.../...

een lidstaat van de Europese Unie (lees : «Europese Gemeenschap») geregistreerde" schepen en wordt niet enkel gerefereerd aan de wet van 27 juni 1969, doch ook aan de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers. De omschrijving van het begrip "werknemers", in artikel 1, b, van het ontwerp 31.039/1 zal derhalve beter moeten worden afgestemd op de redactie van artikel 1 van het ontwerp 31.038/1.

Artikel 2

1. In artikel 2 van het ontwerp wordt melding gemaakt van de door de betrokken werkgevers te handhaven "tewerkstellingsnorm" (in de Franse tekst "la norme d'occupation"). Deze terminologie stemt evenwel niet overeen met die welke voorkomt in artikel 3 van het ontwerp 31.038/1, welke bepaling de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekt en waarin de termen "tewerkstellingsvolume" en "volume de travail" worden gebruikt. Het spreekt voor zich dat in het ontwerp 31.039/1, in zowel de Nederlandse als de Franse tekst, dezelfde terminologie moet worden gebruikt als die welke wordt gehanteerd in artikel 3 van het ontwerp 31.038/1.

2.1. In de Franse tekst van de eerste zin van artikel 2, § 2, van het ontwerp zijn de woorden "in de betrokken onderneming", die in de Nederlandse tekst voorkomen, niet weergegeven. Voorts wordt in de Nederlandse tekst van de laatste zin van dezelfde paragraaf beter geschreven "Indien het bevoegde Paritair Comité binnen deze termijn geen advies uitbrengt, wordt het advies geacht negatief te zijn". Op die wijze wordt beter aangesloten op de redactie van de overeenstemmende Franse tekst.

.../...

2.2. Het omschrijven van het aantal dagen waaruit een periode bestaat dient, in beginsel, in letters en niet in cijfers te gebeuren. Men schrijve in artikel 2, § 2, van het ontwerp derhalve "vijftien kalenderdagen" in plaats van "15 kalenderdagen". In artikel 2, § 4, schrijve men dan "dertig kalenderdagen" en niet "30 kalenderdagen". In ieder geval moet worden vermeden dat, zoals in het ontwerp gebeurt, eenzelfde periode nu eens in cijfers, dan weer in letters wordt omschreven (vergelijk, onder meer, de paragrafen 2 en 4 van artikel 2).

3. Onverminderd de opmerking geformuleerd sub 2.1 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond, dient in de Nederlandse tekst van artikel 2, § 3, van het ontwerp te worden geschreven "... worden eventueel in het advies de overmacht en/of de structurele redenen vermeld waarom ..." in plaats van "... zal eventueel in het advies de overmacht en/of de structurele redenen worden opgenomen waarom ...".

In de Franse tekst van artikel 2, § 3, van het ontwerp vervange men de woorden "... mentionnera éventuellement le force majeure ..." door de woorden "... mentionne éventuellement la force majeure ...".

4. In de Franse tekst van artikel 2, § 4, van het ontwerp schrijve men "quinze jours civils" in plaats van "quinze jours".

5. In artikel 2, § 5, van het ontwerp moet worden verduidelijkt welke "Minister" specifiek wordt bedoeld.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution de l'article 3 du projet d'arrêté royal "comportant dispense de certaines cotisations patronales et cotisations des travailleurs au profit des entreprises relevant du secteur du remorquage", qui fait l'objet de la demande d'avis 31.038/1 et sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation émet, ce jour également, un avis.

L'article 3, § 2, du projet 31.038/1 charge le Ministre de l'Emploi et le Ministre des Affaires sociales de déterminer ce qu'il convient d'entendre par le "volume de travail" que les employeurs du secteur du remorquage doivent au minimum maintenir pendant la période où ils peuvent bénéficier de la réduction de certaines cotisations patronales et de travailleurs, prévue par le projet 31.038/1, pour pouvoir continuer à bénéficier de cette réduction. Les ministres précités sont en outre chargés de déterminer les modalités relatives à l'administration de la preuve de l'existence du volume de travail qu'il convient de maintenir au minimum.

2. La réglementation en projet peut être considérée comme trouvant un fondement légal suffisant dans l'article 3 du projet 31.038/1, sous réserve toutefois de ce qui suit.

2.1. Il peut s'inférer de l'article 2, §§ 3 et 5, du projet qu'il peut être dérogé à la "norme d'occupation"

.../...

requis lorsque l'employeur fait valoir "la force majeure et/ou des raisons structurelles". Cette possibilité de dérogation devrait être inscrite à l'article 3 du projet d'arrêté royal (projet 31.038/1). En outre, du moins en ce qui concerne la notion de "raisons structurelles", la disposition en question devrait déterminer des critères ou des éléments permettant de préciser cette notion. En effet, énoncer le principe de dérogation en cas de "force majeure et/ou de raisons structurelles" et définir cette dernière notion sont des actes qui excèdent la compétence des ministres, laquelle doit se borner à prendre des mesures de détail, complémentaires ou accessoires. En aucun cas il ne peut être considéré que la compétence des ministres comprend la faculté de prévoir des dérogations aux règles édictées dans le projet d'arrêté royal, à moins qu'ils ne soient dûment habilités à le faire dans les limites esquissées ci-dessus.

2.2. L'article 2, § 6, du projet reproduit ce qui est déjà disposé à l'article 3, § 3, du projet 31.038/1, en y ajoutant une date limite avant laquelle il y a lieu de transmettre le rapport d'évaluation aux ministres concernés. Dès lors, l'article 2, § 6, est superflu en ce qu'il reproduit ce qui résulte déjà de l'article 3, § 3, du projet 31.038/1. En outre, l'article 3 de ce dernier projet n'habilite pas les ministres à compléter ce que dispose déjà l'article 3, § 3, du même projet en indiquant une date limite pour l'envoi du rapport d'évaluation.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. A la fin du premier alinéa du préambule, il conviendrait de supprimer les termes "en vue de la promotion de l'emploi".

2. Compte tenu des règles de légistique les plus récentes, on rédigera comme suit les quatrième et cinquième alinéas du préambule :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 31.039/1 du Conseil d'Etat, donné le 11 janvier 2001, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 1er

La définition de la notion de "travailleurs", énoncée à l'article 1er, b, du projet, ne concorde pas parfaitement avec celle qu'en donne l'article 1er du projet 31.038/1, dans lequel le régime en projet puise son fondement légal. Cette dernière disposition vise en effet les travailleurs occupés à bord de navires qui sont "enregistrés dans un Etat membre de l'Union européenne" (lire : "Communauté européenne") et se réfère non seulement à la loi

.../...

du 27 juin 1969, mais également à la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Il conviendra par conséquent de mieux aligner la définition de la notion de "travailleurs", qui figure à l'article 1er, b, du projet 31.039/1 sur l'énoncé de l'article 1er du projet 31.038/1.

Article 2

1. A l'article 2 du projet, il est question de la "norme d'occupation" ("tewerkstellingsnorm" dans le texte néerlandais) que les employeurs concernés sont tenus de maintenir. Or, cette terminologie ne correspond pas à celle de l'article 3 du projet 31.038/1, dans lequel le régime en projet puise son fondement légal et où ce sont les termes "volume de travail" et "tewerkstellingsvolume" qui sont employés. Il va sans dire qu'il y aurait lieu de mettre la terminologie des textes français et néerlandais du projet 31.039/1 en concordance avec celle de l'article 3 du projet 31.038/1.

2.1. L'équivalent des termes "in de betrokken onderneming", qui figurent dans le texte néerlandais de la première phrase de l'article 2, § 2, du projet, fait défaut dans le texte français. Il serait par ailleurs préférable d'écrire, dans le texte néerlandais de la dernière phrase du même paragraphe, "Indien het bevoegde Paritair Comité binnen deze termijn geen advies uitbrengt, wordt het advies geacht negatief te zijn", cette formulation se rapprochant davantage du texte français correspondant.

.../...

2.2. En principe, le nombre de jours dont une période se compose doit être indiqué en lettres et non en chiffres. Il y aurait dès lors lieu d'écrire, à l'article 2, § 2, du projet, "quinze jours civils" au lieu de "15 jours civils". De même, on écrira à l'article 2, § 4, "trente jours civils" et non "30 jours civils". Il convient en tout cas d'éviter d'indiquer une même période tantôt en chiffres, tantôt en lettres, comme le fait le projet (comparer, notamment, les paragraphes 2 et 4 de l'article 2).

3. Sans préjudice du point 2.1. des observations relatives à la portée et au fondement légal, il conviendrait d'écrire, dans le texte néerlandais de l'article 2, § 3, du projet, "... worden eventueel in het advies de overmacht en/of de structurele redenen vermeld waarom ..." au lieu de "... zal eventueel in het advies de overmacht en/of de structurele redenen worden opgenomen waarom ...".

Dans le texte français de l'article 2, § 3, du projet, on remplacera les termes "... mentionnera éventuellement le force majeure ..." par les termes "... mentionne éventuellement la force majeure ...".

4. Dans le texte français de l'article 2, § 4, du projet, on écrira "quinze jours civils" au lieu de "quinze jours".

5. L'article 2, § 5, du projet devrait préciser quel "Ministre" est visé au juste.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

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. G. DE BLEECKERE, 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. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME