

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.212/1

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 26 januari 2001 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 2000 tot uitvoering van de artikelen 23, § 3, 32, tweede en derde lid, 33, § 2, derde lid, 34, 36, 37, § 1, 1°, 39, § 4, tweede lid, en § 5, tweede lid, 42, § 2, 44, § 4, derde lid, 46, eerste lid, 47, § 4, eerste en vierde lid, van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid", heeft op 30 januari 2001 het volgende advies gegeven :

AVIS 31.212/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 26 janvier 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 30 mars 2000 d'exécution des articles 23, § 3, 32, alinéas 2 et 3, 33, § 2, alinéa 3, 34, 36, 37, § 1er, 1°, 39, § 4, alinéa 2, et § 5, alinéa 2, 42, § 2, 44, § 4, alinéa 3, 46, alinéa 1er, 47, § 4, alinéas 1er et 4, de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi", a donné le 30 janvier 2001 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

"que certaines dispositions du chapitre V du Titre IX, de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses produisent leurs effets le 1er avril 2000 et que d'autres dispositions du même chapitre entrent en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge de cette loi, que leurs mesures d'exécution produisent, dès lors, leurs effets aux mêmes dates que les dispositions légales qu'elles exécutent et qu'il y a donc lieu que les nouveaux travailleurs et leurs employeurs aient connaissance de ces mesures d'exécution le plus tôt possible".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van het advies is toebedeeld, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in hoofdzaak tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de stellers van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

.../...

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het in het opschrift vermelde koninklijk besluit van 30 maart 2000 in overeenstemming te brengen met de wijzigingen die op het vlak van de startbaanovereenkomsten door de programmawet van 2 januari 2001 zijn aangebracht in de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid. De meeste van die wijzigingen hebben betrekking op de vaststelling van de berekeningsbasis inzake de verplichting tot het in dienst nemen van nieuwe werknemers. Daarnaast bevat het ontwerp nog een aantal andere wijzigingen, zoals die welke betrekking hebben op de vervanging van het model van startbaanovereenkomst.

2. Wat de rechtsgrond betreft wordt verwezen naar, eensdeels, artikel 108 van de Grondwet (eerste lid van de aanhef) en, anderdeels, de artikelen 32, 37, 39, 44 en 47 van de genoemde wet van 24 december 1999 (tweede lid van de aanhef).

De verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet is overbodig, ermee rekening houdend dat voor alle ontworpen bepalingen sinds de inwerkingtreding van de voormelde wet van 2 januari 2001 een uitdrukkelijke wetsbepaling als rechtsgrond valt aan te wijzen (1).

De in het tweede lid van de aanhef vermelde artikelen van de wet van 24 december 1999 bieden rechtsgrond

(1) Vóór de inwerkingtreding van de wet van 2 januari 2001 diende beroep te worden gedaan op artikel 108 van de Grondwet, voor wat betrof artikel 1, 4°, van het koninklijk besluit van 30 maart 2000, dat artikel 1 van het ontwerp beoogt te vervangen.

voor het ontwerp, met dien verstande dat de betrokken lijst van wetsartikelen moet worden vervolledigd met de vermelding van artikel 23 van de wet van 24 december 1999, dat artikel 3 van het ontwerp tot rechtsgrond strekt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt, wat de werkgevers of werknemers betreft die zijn aangesloten bij de "Rijksdienst voor Sociale Zekerheid - Provinciale en Plaatselijke Overheden" (lees : "Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten"), niet in een in het ontwerp zelf uitgewerkte regeling voorzien, maar wordt verwezen naar de door de betrokken Dienst "gewoonlijk toegepaste regels" (zie de ontworpen artikelen 1bis, § 2, 7, § 1, tweede en vierde lid, en § 2, negende lid).

Dergelijke algemene verwijzing is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid omdat, eensdeels, die regels niet door eenieder kunnen worden gekend aangezien zij niet worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als bij de klassieke regelgeving het geval is en, anderdeels, het niet steeds duidelijk is wanneer van een "gewoonlijke toepassing" van de betrokken regels sprake zal zijn.

De verwijzing naar "gewoonlijk (door de Dienst) toegepaste regels" is daarenboven zodanig algemeen dat niet

.../...

valt uit te sluiten dat ermee bevoegdheden van reglementaire aard worden gedelegeerd die bijvoorbeeld inhouden dat de betrokken Dienst zou worden bevoegd gemaakt om af te wijken van de in het ontwerp vervatte regeling. Dergelijke bevoegdheidsdelegatie aan de Dienst zou evenwel niet toelaatbaar zijn.

Uit wat voorafgaat volgt dat de stellers van het ontwerp er goed aan doen dit laatste - waar nodig - aan te vullen met sommige, meer uitgewerkte bepalingen die specifiek gelden voor de werkgevers en werknemers, die zijn aangesloten bij de voornoemde Dienst.

Aanhef

1. Om de reden uiteengezet onder 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, moet het eerste lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet, worden geschrapt.

2. Mede rekening houdend met wat onder 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond is opgemerkt, redigere men het tweede lid van de aanhef - dat het eerste lid dient te worden - als volgt :

"Gelet op de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid, inzonderheid op de artikelen 23 en 37 en op de artikelen 32, 39, 44 en 47, gewijzigd bij de wet van 2 januari 2001;"

.../...

3. Gelet op de artikelen van het koninklijk besluit van 30 maart 2000 die het ontwerp beoogt te wijzigen, schrijve men op het einde van het derde lid van de aanhef - dat het tweede lid dient te worden - wat volgt : "..., inzonderheid op de artikelen 1, 2, 3, 7, 8 en 12;".

4. Het verdient vanuit wetgevingstechnisch oogpunt aanbeveling om de in de aanhef vermelde adviezen en akkoorden in chronologische volgorde te vermelden, zij het dat de leden waarin wordt gerefereerd aan het advies van de inspecteur van Financiën en het akkoord van de Minister van Begroting, omwille van het onderlinge verband, best onmiddellijk op elkaar aansluiten.

De stellers van het ontwerp dienen daarnaast de vermelding van diverse data van de in de aanhef aangegeven adviezen te corrigeren.

5. In de motivering van het spoedeisend karakter van de aan de Raad van State toegezonden adviesaanvraag dient het correcte opschrift van de programmawet van 2 januari 2001 te worden vermeld.

6. Rekening houdend met de meest recente wetgevingstechnische voorschriften, redigere men de verwijzing naar het advies van de Raad van State als volgt :

.../...

"Gelet op advies 31.212/1 van de Raad van State, gegeven op 30 januari 2001, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 1

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 1, 4°, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 2000 vervange men de woorden "voornoemd wet" door de woorden "de voornoemde wet".

Artikel 3

Op het einde van artikel 3 dient te worden geschreven : "... vervangen door de woorden 'tijdens het tweede kwartaal'".

Artikel 4

Op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 4 schrijve men : "... vervangen door de woorden 'binnen dertig dagen'".

.../...

Artikel 5

1. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 7 van het koninklijk besluit van 30 maart 2000 schrijve men, in overeenstemming met de Franse tekst, telkens "werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid" in plaats van "werkgeversbijdragen" (zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 7, § 2, eerste en tweede lid) of "werkgeversbijdragen tot de sociale zekerheid" (zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 7, § 2, vijfde lid).

2. In het ontworpen artikel 7, § 2, vijfde lid, vervange men de afkorting "BEF" telkens door "frank".

Artikel 9

1. De artikelen 7 en 8 van het ontwerp lenen zich niet tot een retroactieve toepassing. Het is daarenboven geenszins noodzakelijk dat die artikelen in werking treden op dezelfde dag als de programmawet van 2 januari 2001. De redactie van artikel 9 van het ontwerp zal bijgevolg in het licht daarvan moeten worden aangepast.

2. Op het einde van artikel 9 moet worden geschreven : "... op de dag van inwerkingtreding van artikel 40 van de programmawet van 2 januari 2001".

.../...

Bijlage

1. Het model van startbaanovereenkomst moet worden voorafgegaan door de vermelding - in de hoofding - van het woord "Bijlage".
2. Op het einde van het model van startbaanovereenkomst wordt verwezen naar "verklarende noten die als bijlage bij het model van startbaanovereenkomst werden gevoegd". In de mate dat die verklarende noten integrerend deel uitmaken van het model van startbaanovereenkomst, moeten zij mede in het ontwerp worden opgenomen in de vorm van een bijlage van het model van startbaanovereenkomst.
3. Het in bijlage bij het ontwerp gevoegde model van startbaanovereenkomst moet worden gevolgd door de formule "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ... tot wijziging van ...". De bijlage dient, tot slot, van dezelfde ondertekeningen te worden voorzien als die welke voorkomen onder de normatieve tekst waarbij zij is gevoegd.

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 certaines dispositions du chapitre V du Titre IX, de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses produisent leurs effets le 1er avril 2000 et que d'autres dispositions du même chapitre entrent en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge de cette loi, que leurs mesures d'exécution produisent, dès lors, leurs effets aux mêmes dates que les dispositions légales qu'elles exécutent et qu'il y a donc lieu que les nouveaux travailleurs et leurs employeurs aient connaissance de ces mesures d'exécution le plus tôt possible".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, en application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, essentiellement à l'examen du fondement juridique, de la compétence des auteurs de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis tend à adapter l'arrêté royal du 30 mars 2000, mentionné dans l'intitulé, aux

.../...

modifications que la loi-programme du 2 janvier 2001 a apportées à la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, en ce qui concerne les conventions de premier emploi. La plupart de ces modifications portent sur la fixation de la base de calcul en ce qui concerne l'obligation d'engager de nouveaux travailleurs. En outre, le projet prévoit également un certain nombre d'autres modifications, telles que celles relatives au remplacement du modèle de convention de premier emploi.

2. En ce qui concerne le fondement légal, il est fait référence, d'une part, à l'article 108 de la Constitution (premier alinéa du préambule) et, d'autre part, aux articles 32, 37, 39, 44 et 47 de la loi du 24 décembre 1999 précitée (deuxième alinéa du préambule).

La référence à l'article 108 de la Constitution est superflue, étant donné que depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 2 janvier 2001, il existe une disposition légale expresse qui constitue le fondement légal de toutes les dispositions en projet (1).

Les articles de la loi du 24 décembre 1999, mentionnés au deuxième alinéa du préambule, procurent un fondement légal au projet, étant entendu qu'il y a lieu de compléter cette liste d'articles de loi par la mention de

(1) Avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 janvier 2001, il fallait recourir à l'article 108 de la Constitution pour ce qui était de l'article 1er, 4°, de l'arrêté royal du 30 mars 2000, que l'article 1er du projet vise à remplacer.

l'article 23 de la loi du 24 décembre 1999, dont l'article 3 du projet tire son fondement.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

Plusieurs dispositions du projet ne prévoient pas de régime, réglé par le projet même, pour les employeurs ou les travailleurs affiliés à "l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales", mais font référence aux "règles habituellement appliquées" par l'Office concerné (voir les articles 1er bis, § 2, 7, § 1er, alinéas 2 et 4, et § 2, alinéa 9, en projet).

Une référence d'une telle généralité ne contribue pas à la sécurité juridique, dès lors que, d'une part, ces règles ne peuvent être connues de tous étant donné qu'elles ne sont pas publiées de la même manière que la réglementation classique et que, d'autre part, il n'est pas toujours évident de déterminer quand il sera question d'une "application habituelle" des règles visées.

La référence à des "règles habituellement appliquées (par l'Office)" est, en outre, si générale qu'elle n'exclut pas une délégation de compétences de nature réglementaire, dont il découlerait par exemple que l'Office concerné se verrait habilité à déroger à la règle énoncée dans le projet. Une telle délégation de compétences à l'Office ne serait toutefois pas admissible.

.../...

Il ressort de ce qui précède que les auteurs du projet auraient intérêt à le compléter - s'il y a lieu - par des dispositions plus détaillées, s'appliquant spécifiquement aux employeurs et aux travailleurs affiliés à l'Office précité.

Préambule

1. Pour le motif exposé au 2 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, il y a lieu de supprimer le premier alinéa du préambule, qui fait référence à l'article 108 de la Constitution.

2. Compte tenu, en outre, de l'observation formulée au 2 de l'examen de la portée et du fondement légal, on rédigera le deuxième alinéa du préambule - qui doit devenir le premier alinéa - comme suit :

"Vu la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, notamment les articles 23 et 37, et les articles 32, 39, 44 et 47, modifiés par la loi du 2 janvier 2001;"

3. Vu les articles de l'arrêté royal du 30 mars 2000 que le projet tend à modifier, on rédigera la fin du troisième alinéa du préambule - qui doit devenir le deuxième alinéa - comme suit : "..., notamment les articles 1er, 2, 3, 7, 8 et 12;"

.../...

4. D'un point de vue légistique, il est recommandé de mentionner les avis et accords, cités dans le préambule, par ordre chronologique, sous cette réserve qu'il vaudrait mieux placer directement l'un à la suite de l'autre les alinéas qui font référence à l'avis de l'Inspecteur des finances et à l'accord du Ministre du Budget, en raison du lien qui existe entre ceux-ci.

Par ailleurs, les auteurs du projet devront rectifier la mention de différentes dates d'avis cités dans le préambule.

5. La motivation de l'urgence de la demande d'avis, adressée au Conseil d'Etat, doit mentionner l'intitulé correct de la loi-programme du 2 janvier 2001.

4. Compte tenu des règles de légistique les plus récentes, on rédigera la référence à l'avis du Conseil d'Etat comme suit :

"Vu l'avis 31.212/1 du Conseil d'Etat, donné le 30 janvier 2001, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Article 1er

Dans le texte néerlandais de l'article 1er, 4°, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 30 mars 2000, on

.../...

remplacera les mots "voornoemd wet" par les mots "de voornoemde wet".

Article 3

A la fin de l'article 3, il conviendrait d'écrire : "... sont remplacés par les mots 'au deuxième trimestre'".

Article 4

A la fin du texte néerlandais de l'article 4, on écrira : "... vervangen door de woorden 'binnen dertig dagen'".

Article 5

1. Dans le texte néerlandais de l'article 7, en projet, de l'arrêté royal du 30 mars 2000, il conviendrait d'écrire chaque fois, conformément au texte français, "werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid" au lieu de "werkgeversbijdragen" (voir par exemple l'article 7, § 2, alinéas 1er et 2, en projet) ou "werkgeversbijdragen tot de sociale zekerheid" (voir par exemple l'article 7, § 2, alinéa 5, en projet).

2. A l'article 7, § 2, alinéa 5, en projet, on remplacera chaque occurrence du sigle "BEF" par "francs".

.../...

Article 9

1. Les articles 7 et 8 du projet ne se prêtent pas à une application rétroactive. En outre, il n'est nullement nécessaire que ces articles entrent en vigueur le même jour que la loi-programme du 2 janvier 2001. Il y aura lieu dès lors d'adapter la rédaction de l'article 9 du projet en conséquence.

2. A la fin de l'article 9, il faut écrire : "... à la date d'entrée en vigueur de l'article 40 de la loi programme du 2 janvier 2001".

Annexe

1. Le modèle de convention de premier emploi doit être précédé - dans l'en-tête - du mot "Annexe".

2. A la fin du modèle de convention de premier emploi, il est fait référence à des "notes explicatives en annexe au modèle de la convention de premier emploi". Dans la mesure où ces notes explicatives font partie intégrante du modèle de convention de premier emploi, elles doivent également figurer dans le projet en annexe au modèle de convention de premier emploi.

.../...

3. Le modèle de convention de premier emploi, joint en annexe au projet, doit être suivi de la formule "Vu pour être annexé à Notre arrêté du ... modifiant ...". Enfin, l'annexe doit être pourvue des mêmes signatures que celles qui apparaissent sous le texte normatif auquel elle est annexée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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 VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME