

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.415/1

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 maart 2001 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 59 van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, wat de maatregelen inzake arbeidsduurvermindering en eindeloopbaan betreft", heeft op 22 maart 2001 het volgende advies gegeven :

AVIS 31.415/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 19 mars 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 59 de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, en ce qui concerne les mesures de réduction du temps de travail et de fin de carrière", a donné le 22 mars 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

"dat een afdoende uitvoering aan het meerjarenplan voor de gezondheidssector van 1 maart 2000 dat werd gesloten tussen de Federale Regering en de representatieve organisaties van de non-profit privé sector en het protocol nr. 120/2 van 28 november 2000 van het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten, gegeven dient te worden; dat het terzake wenselijk is dat de werkgevers tijdig kunnen beschikken over de middelen die hen in die akkoorden toegezegd werden; dat het, voor de toepassing van de maatregelen inzake arbeidsduurvermindering en eindeloopbaan een absolute noodzaak is dat de werkgevers uiterlijk tegen eind april 2001 bepaalde gegevens afleveren om voormelde doelstelling te halen".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het uitbrengen van zijn advies is toebedeeld heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 59 van de wet van 2 januari 2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, wat de maatregelen betreft inzake arbeidsduurvermindering en eindeloopbaan in de gezondheidssector.

De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht in artikel 59 van de voornoemde wet van 2 januari 2001 rechtsgrond te vinden. Niettemin ontberen bepaalde onderdelen van de ontworpen regeling de vereiste rechtsgrond of kan de ingeroepen rechtsgrond, wat bepaalde van die onderdelen betreft, worden betwijfeld.

2. Zo vindt de Koning in artikel 59 van de wet van 2 januari 2001 niet de bevoegdheid om in de Dienst voor Geneeskundige Verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering de in artikel 1, 3°, bedoelde "administratieve cel" op te richten en om er de opdrachten van te regelen, en op die manier de bij de wet geregelde beheersstructuur van het voornoemde Rijksinstituut te wijzigen.

3. Luidens artikel 2 van het ontwerp kan de Minister van Sociale Zaken de termijn gedurende welke de in die bepaling bedoelde collectieve arbeidsovereenkomsten en de protocollen (niet : protocols) van akkoord dienen te worden gesloten (niet : afgesloten) en die in beginsel op 30 april 2001 afloopt, "aanpassen".

.../...

Het delegeren van verordenende bevoegdheid aan een minister is enkel toegestaan voorzover de betrokken bevoegdheid een aangelegenheid van bijkomstige of aanvullende aard betreft. Afgezien van de vaststelling dat niet duidelijk is welke de precieze draagwijdte is van de in artikel 2 van het ontwerp aan de minister verleende bevoegdheid tot "aanpassing", lijkt bezwaarlijk te kunnen worden aangenomen dat de beoogde "aanpassing" als bijkomstig of aanvullend zou kunnen worden beschouwd.

De delegatiebepaling van artikel 2, laatste zin, van het ontwerp is derhalve niet in overeenstemming te brengen met artikel 59 van de wet van 2 januari 2001.

4. De Koning vindt in artikel 59 van de wet van 2 januari 2001 evenmin de bevoegdheid om het maximum van de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur voor voltijdse prestaties te bepalen, zoals Hij in artikel 4, § 1, 1°, d), van het ontwerp doet.

5. De delegatie van bevoegdheden waarin artikel 4, § 2, eerste lid, van het ontwerp voorziet ten gunste van de leidend ambtenaar van de Dienst voor Geneeskundige Verzorging van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, kan enkel toelaatbaar worden geacht in de mate dat de door deze laatste vast te stellen "modaliteiten" (lees : nadere regels) inzake de "overmaking" van gegevens een beperkte en technische draagwijdte hebben.

.../...

Men weet immers dat, wanneer dat laatste niet het geval is, afbreuk dreigt te worden gedaan aan de algemene principes van het publiek recht, aangezien erdoor kan worden geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Een openbare instelling of een orgaan ervan kan in principe niet verordenend optreden.

6. Het bepalen van de bevoegdheden van de rechtbanken is krachtens artikel 146 van de Grondwet een zaak van de wetgever. Zelfs al zou artikel 10, § 3, van het ontwerp slechts een bevestiging inhouden van de algemene bevoegdheidsregeling met betrekking tot de arbeidsrechtbanken, dan blijft nog de vaststelling dat de Koning het domein dat krachtens de genoemde grondwetsbepaling aan de wetgever is voorbehouden niet vermag te betreden, zelfs niet door de door de wetgever gestelde regels te bevestigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het tweede lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het meerjarenplan voor de gezondheidssector van 1 maart 2000, moet worden geschrapt. Hechten de stellers van het ontwerp eraan in de aanhef van het ontwerp alsnog melding te maken van dat meerjarenplan, dan kan dat door in de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag letterlijk de bewoordingen te hernemen van de motivering die in de adviesaanvraag zelf voorkomt en waarin

.../...

met zoveel woorden van het meerjarenplan melding wordt gemaakt.

2. Onverminderd de opmerking onder 1, late men het lid waarin de motivering van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag is opgenomen, in de Nederlandse tekst op een meer gebruikelijke wijze aanvangen als volgt :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (letterlijke overname van de bijzondere motivering zoals ze voorkomt in de adviesaanvraag)";.

De Franse tekst zou dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

3. Om tegemoet te komen aan de meest recente wetgevingstechnische voorschriften vermeldde men, in het negende lid van de aanhef - dat, gelet op de opmerking onder 1, het achtste lid moet worden -, het nummer van het advies van de Raad van State.

Artikel 1

In artikel 1, 5°, van het ontwerp wordt gesteld dat wat dient te worden verstaan onder gelijkgesteld personeel "door Ons (wordt) bepaald".

.../...

Afgezien van de vaststelling dat het niet wenselijk is dat de Koning, in een koninklijk besluit, zichzelf taken opdraagt en op die wijze als het ware een intentie in het koninklijk besluit inschrijft, moet worden opgemerkt dat dergelijk procédé er uiteraard niet mag op neerkomen dat het vereiste van de beraadslaging in de Ministerraad, dat onder meer is voorgeschreven voor bepalingen die beogen uitvoering te geven aan artikel 59, tweede lid, 6°, van de wet van 2 januari 2001 ("de rechthebbende bepalen van de tegemoetkoming"), wordt omzeild.

Artikel 4

1. De Nederlandse tekst van artikel 4, § 1, 3°, d), van het ontwerp moet aanvangen als volgt : "d) afschrift van de arbeidsovereenkomst of afschrift van de benoemingsakte van ...".

2. De woorden "per jaar", in de Nederlandse tekst van de eerste zin van artikel 4, § 2, eerste lid, van het ontwerp, zijn niet weergegeven in de Franse tekst. In de tweede zin van hetzelfde lid zijn de woorden "door de werkgever", die in de Nederlandse tekst voorkomen, evenmin weergegeven in de Franse tekst. Deze discordanties moeten worden weggewerkt.

Artikel 5

1. Het is niet duidelijk wat de woorden "in rechte", in artikel 5, § 1, eerste lid, van het ontwerp, toevoegen

.../...

aan de verwijzing naar de "in artikel 2 bedoelde tegemoetkoming".

2. Op het einde van de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 5, § 2, van het ontwerp moet worden geschreven "L'intervention provisoire (VTp) ...".

Artikel 6

1. Artikel 6 van het ontwerp bevat een opsomming waarvan de diverse onderdelen klaarblijkelijk verder worden ingedeeld in leden. Die indeling is evenwel onduidelijk omdat eraan kan worden getwijfeld of sommige bepalingen deel uitmaken van een onderdeel van de opsomming, dan wel of ze bedoeld zijn als afzonderlijke leden van artikel 6 van het ontwerp. Het spreekt voor zich dat dergelijke onduidelijkheid nefast is bij latere verwijzingen naar onderdelen van het betrokken artikel.

De stellers van het ontwerp doen er derhalve goed aan de indeling van het artikel typografisch te herzien. Daarbij dienen zij er rekening mee te houden dat onderdelen van een opsomming niet mogen worden onderbroken door tussenzinnen en dat de overzichtelijkheid van een indeling is gebaat met een oordeelkundig gebruik van de leestekens.

.../...

2. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 6 van het ontwerp vervange men telkens het woord "voortaan" door het woord "hierna".

In de tweede zin van artikel 6 zijn de Nederlandse ("... worden de voorlopige tegemoetkomingen en de tegemoetkomingen als volgt uitbetaald :") en de Franse tekst ("Les interventions provisoires sont payées de la manière suivante ...") niet met elkaar in overeenstemming. Ook deze discordantie moet worden verholpen.

Artikel 11

Op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 11 van het ontwerp wordt verwezen naar "de periode die ligt tussen 1 juli 2001 en vorenvermelde tijdstippen". In de Franse tekst wordt geschreven "la période comprise entre le 1er juillet 2000 et les dates précitées". De betrokken data dienen op elkaar te worden afgestemd.

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

"dat een afdoende uitvoering aan het meerjarenplan voor de gezondheidssector van 1 maart 2000 dat werd gesloten tussen de Federale Regering en de representatieve organisaties van de non-profit privé sector en het protocol nr. 120/2 van 28 november 2000 van het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten, gegeven dient te worden; dat het terzake wenselijk is dat de werkgevers tijdig kunnen beschikken over de middelen die hen in die akkoorden toegezegd werden; dat het, voor de toepassing van de maatregelen inzake arbeidsduurvermindering en eindeloopbaan een absolute noodzaak is dat de werkgevers uiterlijk tegen eind april 2001 bepaalde gegevens afleveren om voormelde doelstelling te halen".

*
* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, se limite à formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. L'arrêté en projet soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 59 de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, bud-

.../...

gétaires et diverses, en ce qui concerne les mesures de réduction du temps de travail et de fin de carrière dans le secteur des soins de santé.

En principe, on peut considérer que la réglementation en projet tient son fondement légal de l'article 59 de la loi du 2 janvier 2001 précitée. Il y a lieu de relever néanmoins que certains éléments de la réglementation en projet sont dénués du fondement légal requis ou que, pour certains d'entre eux, le fondement légal invoqué paraît douteux.

2. C'est ainsi que l'article 59 de la loi du 2 janvier 2001 ne confère pas au Roi le pouvoir de créer, au sein du Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, la "cellule administrative" visée à l'article 1er, 3°, et d'en régler les missions, et de modifier de cette manière la structure de gestion de l'organisme précité, qui est régie par la loi.

3. Selon l'article 2 du projet, le Ministre des Affaires sociales peut "adapter" le délai pendant lequel les conventions collectives de travail visées par cette disposition et les protocoles d'accord doivent être conclus, délai qui, en principe, expire le 30 avril 2001.

La délégation d'un pouvoir réglementaire à un ministre n'est autorisée que dans la mesure où le pouvoir concerné porte sur une matière d'ordre accessoire ou complémentaire. Indépendamment de la constatation qu'on

.../...

n'aperçoit pas clairement la portée exacte du pouvoir d'"adaptation" que l'article 2 du projet confère au ministre, il ne semble guère que l'"adaptation" envisagée pourrait être considérée comme accessoire ou complémentaire.

La délégation prévue par l'article 2, dernière phrase, du projet ne peut dès lors se concilier avec l'article 59 de la loi du 2 janvier 2001.

4. L'article 59 de la loi du 2 janvier 2001 ne confère pas davantage au Roi le pouvoir de fixer le maximum de la durée de travail hebdomadaire pour prestations à temps plein, comme Il le fait à l'article 4, § 1er, 1°, d), du projet.

5. La délégation de pouvoir que l'article 4, § 2, alinéa 1er, du projet confère au fonctionnaire dirigeant du Service des soins de santé de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, ne peut être admise que dans la mesure où les "modalités" de "communication" des données fixées par ce fonctionnaire ont une portée limitée et technique.

Nul n'ignore, en effet, que si tel n'est pas le cas, les principes généraux du droit public risquent de s'en trouver affectés, dès lors qu'il pourrait être ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire. En principe, un organisme public ou un de ses organes ne peut édicter de règlements.

.../...

6. En vertu de l'article 146 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer les compétences des tribunaux. Lors même que l'article 10, § 3, du projet ne comporterait qu'une confirmation des règles de compétence générales concernant les tribunaux du travail, il n'en demeure pas moins que le Roi ne peut empiéter sur les attributions dévolues au législateur en vertu de la disposition constitutionnelle précitée, fût-ce en confirmant les règles édictées par ce dernier.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Il faut supprimer le deuxième alinéa du préambule qui fait référence au plan pluriannuel pour le secteur de la santé du 1er mars 2000. Si les auteurs du projet tiennent néanmoins à faire mention de ce plan pluriannuel dans le préambule du projet, il convient de reproduire littéralement, dans la motivation du caractère urgent de la demande d'avis, les termes de la motivation qui figure dans la demande d'avis elle-même et qui mentionne le plan pluriannuel de manière explicite.

2. Sous réserve de l'observation sous 1, il conviendrait de rédiger de manière plus conforme à l'usage le début du texte néerlandais de l'alinéa qui indique la motivation du caractère urgent de la demande d'avis. Cet alinéa commencerait comme suit :

.../...

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (reproduction littérale de la motivation spéciale qui figure dans la demande d'avis)";.

La version française devrait être remaniée en conséquence.

3. Afin de répondre aux règles de légistique les plus récentes, il y aurait lieu de mentionner le numéro de l'avis du Conseil d'Etat dans le neuvième alinéa du préambule qui, eu égard à l'observation sous 1, doit devenir le huitième alinéa.

Article 1er

L'article 1er, 5°, du projet porte que "Nous déterminons" ce qu'il faut entendre par personnel assimilé.

Outre qu'il n'est pas souhaitable que, dans un arrêté royal, le Roi S'investisse Lui-même de missions et y inscrive donc pour ainsi dire une intention, il faut observer qu'un tel procédé ne peut de toute évidence consister à éluder la formalité de la délibération en Conseil des ministres qui est prescrite, notamment, pour des dispositions visant à pourvoir à l'exécution de l'article 59, alinéa 2, 6°, de la loi du 2 janvier 2001 ("déterminer le bénéficiaire de l'intervention").

.../...

Article 4

1. Il faudrait rédiger comme suit le début du texte néerlandais de l'article 4, § 1er, 3°, d), du projet : "d) afschrift van de arbeidsovereenkomst of afschrift van de benoemingsakte van ...".

2. Les mots "per jaar" qui figurent dans le texte néerlandais de la première phrase de l'article 4, § 2, alinéa 1er, du projet, n'ont pas d'équivalent dans le texte français. Dans la deuxième phrase du même alinéa, les mots néerlandais "door de werkgever" ne sont pas davantage rendus dans le texte français. Il faut éliminer ces discordances.

Article 5

1. On n'aperçoit pas clairement ce que les mots "en droit" figurant à l'article 5, § 1er, alinéa 1er, du projet, ajoutent à la référence qui y est faite à l'"intervention visée à l'article 2".

2. A la fin du texte français de la phrase introductive de l'article 5, § 2, du projet, il faut écrire "L'intervention provisoire (VTp) ...".

.../...

Article 6

1. L'article 6 du projet comporte une énumération dont les divers éléments ont manifestement été subdivisés en alinéas. Cette subdivision manque toutefois de clarté, dès lors qu'on peut se demander si certaines dispositions font partie d'un élément de l'énumération ou s'ils constituent des alinéas distincts de l'article 6 du projet. Il va de soi qu'une pareille imprécision est néfaste au cas où, par la suite, il serait fait référence à des éléments de l'article concerné.

Les auteurs du projet veilleront dès lors à remanier la division de l'article du point de vue typographique. A cet effet, ils doivent avoir égard à ce que les éléments d'une énumération ne peuvent être interrompus par des phrases incidentes et qu'un emploi judicieux des signes de ponctuation favorise la clarté d'une division.

2. Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 6 du projet, on remplacera chaque fois le mot "voortaan" par le mot "hierna".

Dans la deuxième phrase de l'article 6, les versions néerlandaise ("... worden de voorlopige tegemoetkomingen en tegemoetkomingen als volgt uitbetaald :") et française ("Les interventions provisoires sont payées de la manière suivante ...") ne sont pas en harmonie. Il faut également remédier à cette discordance.

.../...

Article 11

La fin du texte néerlandais de l'article 11 du projet porte "de periode die ligt tussen 1 juli 2001 en vorenvermelde tijdstippen". A la fin du texte français, il est fait référence à "la période comprise entre le 1er juillet 2000 et les dates précitées". Il y aurait lieu de faire coïncider les dates concernées.

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. W. VAN VAERENBERGH, 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. W. VAN VAERENBERGH, 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