

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.807/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.807/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 juli 2002 door de Minister van Sociale Zaken en Pensioenen verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid", heeft op 26 september 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et des Pensions, le 9 juillet 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale", a donné le 26 septembre 2002 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Gelet op het grote aantal adviesaanvragen dat tegelijk met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1° en 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, werd toegezonden, heeft de Raad van State geen redactionele en legistieke opmerkingen bij het ontwerp van wet gemaakt en heeft hij zich beperkt tot de opmerkingen die hierna volgen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

In overeenstemming met de parlementaire praktijk dient artikel 42 uit het wetsontwerp te worden gelicht om te worden opgenomen in een afzonderlijk wetsontwerp dat de volledig bicamerale procedure dient te doorlopen.

Artikel 7

Artikel 7 van het ontwerp vervangt het gehele artikel 2, § 2, van het koninklijk besluit van 25 april 1997, inclusief het bestaande tweede lid van deze laatste paragraaf, dat de Minister van Tewerkstelling en de Minister van Sociale Zaken opdraagt om te bepalen wat dient te worden verstaan onder "gelijkwaardig arbeidsvolume" en om de nadere regelen vast te stellen met betrekking tot het te leveren bewijs dat voldaan is aan de voorwaarden die zijn gesteld in het eerste lid van artikel 2, § 2, van dat koninklijk besluit.

Aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is meegedeeld dat het geenszins de bedoeling is om ook het bestaande artikel 2, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 april 1997 op te heffen. Hiermee rekening houdend, dient artikel 7 van het ontwerp uitdrukkelijk te worden beperkt tot het vervangen van artikel 2, § 2, eerste lid, van het genoemde koninklijk besluit.

.../...

EH

- 3 -

33.807/1

.../...

Artikel 10

De memorie van toelichting doet ervan blijken dat artikel 10 van het ontwerp beoogt tegemoet te komen aan het arrest nr. 106/2001 van het Arbitragehof van 13 juli 2001. De zinsnede "de internationale overeenkomsten van de sociale zekerheid van kracht in België", in artikel 10 van het ontwerp, doet dan ook de vraag rijzen of ermee tevens de kinderen worden bedoeld die rechtgevend zijn overeenkomstig een regeling inzake kinderbijslag van een staat niet behorend tot de Europese Unie. Het Arbitragehof sprak zich in het genoemde arrest immers enkel uit ten aanzien van kinderen die rechtgevend zijn overeenkomstig een regeling van een lidstaat van de Europese Unie.

Dat de betrokken zinsnede wel degelijk in een ruime zin moet worden begrepen en dus ook regelingen beoogt in niet-EU-staten, werd door de gemachtigde van de regering als volgt bevestigd :

"La modification apportée à l'article 42, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés a pour but de tenir compte, pour la détermination du rang, désormais des enfants bénéficiaires 'en vertu des conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique'. Ces termes généraux permettent de viser aussi bien les enfants bénéficiaires en vertu d'un régime d'allocations familiales d'un Etat membre de l'Espace économique européen applicable suite aux accords européens, que les enfants bénéficiaires en vertu d'un régime d'allocations familiales d'un Etat non membre de l'EEE applicable suite à une convention internationale de sécurité sociale en vigueur en Belgique (telle une convention bilatérale de sécurité sociale conclue par la Belgique avec un autre pays)".

Artikel 18

In zoverre het ontworpen artikel 73quater, § 3, tweede lid, van de samengeordende wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, inhoudt dat aan de betrokken minister een verordenende bevoegdheid wordt verleend (namelijk het vaststellen van "categorieën van behartenswaardige gevallen"), zou die bevoegdheid - om in overeenstemming te zijn met artikel 108 van de Grondwet - aan de Koning en niet aan de minister moeten worden gedelegeerd. In voorkomend geval komt het aan de Koning

.../...

toe om verordenende bevoegdheid aan de minister te delegeren in zoverre die bevoegdheid slechts van bijkomstige of detailmatige aard is.

Artikel 22

Op het einde van artikel 22, f), van het ontwerp is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. In de Nederlandse tekst wordt immers geschreven "de pensioenbijslag voor zelfstandigen", waarmee in de Franse tekst overeenstemmen de woorden "le supplément de pension". De beide teksten zouden beter op elkaar moeten worden afgestemd.

Artikel 23

Op het einde van artikel 23, derde lid, van het ontwerp stemmen de woorden "de erkenning door de schuldenaar van het recht waartegen de verjaring loopt", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "à la reconnaissance que le débiteur fait du droit de celui contre lequel il prescrivait", in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 25

Ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer kan worden overwogen om het ontwerp aan te vullen met een bepaling tot opheffing van het koninklijk besluit van 16 december 1987 tot uitvoering van artikel 24, eerste lid, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

Artikel 33

De memorie van toelichting doet ervan blijken dat aan het ontworpen artikel 58quater van de arbeidsongevallenwet de bedoeling ten grondslag ligt "om de uitwisseling van vertrouwelijke informatie tussen het Fonds voor arbeidsongevallen en de Controledienst mogelijk te maken in overeenstemming met de Europese regelgeving".

De vraag rijst evenwel of in het ontworpen artikel 58quater, derde lid, een gegevensuitwisseling wordt beoogd tussen het Fonds voor arbeidsongevallen en een andere "ontvanger" dan de Controledienst, en of in het betrokken lid andere "vertrouwelijke gegevens" worden bedoeld dan die "over verzekeringsondernemingen", waarvan melding wordt gemaakt in het ontworpen artikel 58quater, tweede lid. Het verband tussen het derde en het tweede lid van het ontworpen artikel 58quater is, gelet op deze vragen, niet duidelijk, wat dient te worden verholpen.

Artikel 37

De vraag rijst of de stellers van het ontwerp ermee voldoende rekening hebben gehouden dat overeenkomstig artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten, het bedrag van de geldboeten sinds de invoering van de euro ⁽¹⁾ met veertig opdecimen moet worden verhoogd en niet langer met duizend negenhonderdnegentig opdecimen. De bestaande bedragen in Belgische frank worden beschouwd als bedragen in euro en dienen te worden vermenigvuldigd met vijf.

Hiermee rekening houdend, blijft de vaststelling dat de strafmaat waarin het ontworpen artikel 91ter, § 3, van de arbeidsongevallenwet voorziet, veel minder zwaar is dan die vermeld in het bestaande artikel 91ter, § 1, van de arbeidsongevallenwet, zodat men zich kan afvragen of het beduidende verschil dat bestaat tussen de maximumstraf van

⁽¹⁾ Zie artikel 4 van de wet van 26 juni 2000 betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

50.000 euro (artikel 91ter, § 1) en die van 625 euro (ontworpen artikel 91ter, § 3) effectief is gewild.

Uit de door de gemachtigde van de regering in dat verband verstrekte uitleg valt af te leiden dat het grote verschil in strafmaat wel degelijk gewild is, gelet op de zeer verschillende aard van de te sanctioneren feiten :

"Le paragraphe 1 concerne des fraudes, erreurs et omissions commises par les organismes d'assurance chargés d'exécuter la réglementation au bénéfice des victimes du travail. La mesure actuelle vise une obligation de confidentialité des informations pour les partenaires sociaux. Principalement du Comité de gestion de l'organisme, sauf à l'égard de l'Office de contrôle des assurances afin de permettre l'échange de données entre les deux organismes, mesure prise dans le prolongement de la loi du 10 août 2001 portant adaptation de l'assurance contre les accidents du travail aux directives européennes concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et ceci pour répondre à des dispositions de directives européennes".

Artikel 40

Het ontworpen artikel 52, derde lid, van de wetten betreffende de schadeloosstelling voor beroepsziekten, gecoördineerd op 3 juni 1970, houdt een ontoelaatbare delegatie van verordenende bevoegdheid in ten voordele van het Beheerscomité van het Fonds voor de beroepsziekten. Dergelijke delegatie gaat eraan voorbij dat de verordenende bevoegdheid in beginsel aan de Koning toekomt en niet aan een orgaan zoals het betrokken beheerscomité, dat geen politieke verantwoordelijkheid draagt.

Er wordt de stellers van het ontwerp derhalve ter overweging gegeven om de in het ontworpen artikel 52, derde lid, van de genoemde gecoördineerde wetten omschreven verordenende bevoegdheid door de Koning te laten uitoefenen, nadat Hij eventueel voorafgaand het advies van het Beheerscomité van het Fonds voor de beroepsziekten en de Technische Raad heeft ingewonnen.

Artikel 41

Men schrijve in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 9bis van de gecoördineerde wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers "de na te leven vormvereisten" ("les formalités à remplir") in plaats van "de te vervullen modaliteiten".

Artikelen 43 en 44

In een afzonderlijk hoofdstuk IX wordt de inwerkingtreding van de bepalingen van het ontwerp geregeld. Op het einde van sommige hoofdstukken komt evenwel ook een artikel voor waarin de inwerkingtreding van dat specifieke hoofdstuk of van sommige bepalingen ervan wordt geregeld. Het gebruik van dergelijk "gemengd" procédé, waarbij tegelijk wordt geopteerd voor specifieke en algemene bepalingen van inwerkingtreding, bevordert evenwel niet de duidelijkheid en moet worden vermeden.

Dat is des te meer het geval wanneer blijkt dat, zoals in het ontwerp, tegenstrijdigheid bestaat tussen sommige specifieke bepalingen van inwerkingtreding en de algemene bepalingen van inwerkingtreding.

Zo valt bijvoorbeeld uit artikel 39 van het ontwerp af te leiden dat het de Koning is die de datum van inwerkingtreding van de artikelen 27 tot 29 zal bepalen. Krachtens artikel 43 van het ontwerp dienen de artikelen 27 tot 29 evenwel in werking te treden op de datum waarop de ontworpen regeling wordt bekendgemaakt. Het spreekt voor zich dat dergelijke tegenstrijdigheden nefast zijn voor de rechtszekerheid en te allen prijze moeten worden vermeden.

De stellers van het ontwerp dienen, in het licht van wat voorafgaat, de regeling inzake de inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen te herzien.

OBSERVATION PREALABLE

Vu le nombre important de demandes d'avis qui lui ont été envoyées simultanément, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observations rédactionnelles et légistiques sur le projet de loi et s'est limité aux observations qui suivent.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

Conformément à l'usage parlementaire, il faut retirer l'article 42 du projet de loi afin de l'inclure dans un projet de loi distinct qui doit suivre la procédure bicamérale parfaite.

Article 7

L'article 7 du projet remplace la totalité de l'article 2, § 2, de l'arrêté royal du 25 avril 1997, y compris l'alinéa 2 existant de ce dernier paragraphe, qui charge le Ministre de l'Emploi et le Ministre des Affaires sociales de déterminer ce qu'il convient d'entendre par "volume de travail équivalent" et de déterminer les modalités concernant la preuve à fournir que les conditions fixées à l'alinéa 1^{er} de l'article 2, § 2, de cet arrêté royal sont remplies.

Il est communiqué au Conseil d'Etat, section de législation, que l'intention n'est nullement d'abroger aussi l'article 2, § 2, alinéa 2, existant, de l'arrêté royal du 25 avril 1997. En conséquence, il faut limiter expressément l'article 7 du projet au remplacement de l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal précité.

.../...

Article 10

Il ressort de l'exposé des motifs que l'article 10 du projet vise à donner suite à l'arrêt n° 106/2001 de la Cour d'arbitrage du 13 juillet 2001. Le membre de phrase "des conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique", figurant à l'article 10 du projet, pose dès lors la question de savoir si sont aussi visés les enfants bénéficiaires conformément à une réglementation en matière d'allocations familiales d'un Etat n'appartenant pas à l'Union européenne. En effet, dans l'arrêt précité, la Cour d'arbitrage s'est uniquement prononcée à l'égard d'enfants bénéficiaires en vertu d'une réglementation d'un Etat membre de l'Union européenne.

Le délégué du gouvernement a confirmé dans les termes suivants qu'il fallait effectivement comprendre le membre de phrase concerné au sens large et que celui-ci porte donc aussi sur des réglementations d'Etats n'appartenant pas à l'Union européenne :

"La modification apportée à l'article 42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés a pour but de tenir compte, pour la détermination du rang, désormais des enfants bénéficiaires 'en vertu des conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique'. Ces termes généraux permettent de viser aussi bien les enfants bénéficiaires en vertu d'un régime d'allocations familiales d'un Etat membre de l'Espace économique européen applicable suite aux accords européens, que les enfants bénéficiaires en vertu d'un régime d'allocations familiales d'un Etat non membre de l'EEE applicable suite à une convention internationale de sécurité sociale en vigueur en Belgique (telle une convention bilatérale de sécurité sociale conclue par la Belgique avec un autre pays)".

Article 18

Dans la mesure où l'article 73quater, § 3, alinéa 2, en projet, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, prévoit qu'il est conféré au ministre concerné un pouvoir réglementaire (à savoir la fixation de "catégories

.../...

de cas dignes d'intérêt"), il y aurait lieu de déléguer ce pouvoir - afin de se conformer à l'article 108 de la Constitution - au Roi et non au ministre. Il revient, le cas échéant, au Roi de déléguer un pouvoir réglementaire au ministre, dans la mesure où ce pouvoir concerne uniquement des points d'ordre accessoire ou de détail.

Article 22

A la fin de l'article 22, f), du projet, il y a une discordance entre les textes français et néerlandais. En effet, le texte français fait mention des termes "supplément de pension", auxquels correspondent les termes "pensioenbijslag voor zelfstandigen" dans le texte néerlandais. Il y a lieu de mieux faire concorder les deux textes.

Article 23

A la fin de l'article 23, alinéa 3, du projet, les mots du texte français "à la reconnaissance que le débiteur fait du droit de celui contre lequel il prescrivait", ne concordent pas avec ceux du texte néerlandais "de erkenning door de schuldenaar van het recht waartegen de verjaring loopt". Il y a lieu d'éliminer cette discordance.

Article 25

Pour la clarté de l'ordonnancement juridique, il peut être envisagé de compléter le projet par une disposition abrogeant l'arrêté royal du 16 décembre 1987 portant exécution de l'article 24, alinéa premier, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

Article 33

.../...

Il ressort de l'exposé des motifs que l'objectif de l'article 58quater, en projet, de la loi sur les accidents du travail est de faire en sorte "que l'échange d'informations confidentielles entre le Fonds des accidents du travail et l'Office de contrôle des assurances puisse se faire en conformité avec la réglementation européenne".

La question se pose toutefois de savoir si l'article 58quater, alinéa 3, en projet, tend à l'échange d'informations entre le Fonds des accidents du travail et un autre "receveur" que l'Office de contrôle et si l'alinéa concerné vise d'autres "données confidentielles" que celles "concernant les entreprises d'assurances", dont il est fait mention dans l'article 58quater, alinéa 2, en projet. Eu égard à ces questions, le lien entre les alinéas 3 et 2 de l'article 58quater en projet n'est pas clair, et il y a lieu d'y remédier.

Article 37

La question se pose de savoir si les auteurs du projet ont suffisamment tenu compte du fait que, selon l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, le montant des amendes doit être majoré, depuis l'instauration de l'euro ⁽²⁾, de quarante décimes et non plus de mille neuf cent nonante décimes. Les montants existants en francs belges sont considérés comme des montants en euros et doivent être multipliés par cinq.

Dès lors, il reste que le taux de la peine prévu à l'article 91ter, § 3, en projet, de la loi sur les accidents du travail est beaucoup moins élevé que celui mentionné dans

⁽²⁾ Voir l'article 4 de la loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution.

l'article 91ter, § 1^{er}, existant de la loi sur les accidents du travail, de sorte que l'on peut se demander si la différence significative existant entre la peine maximale de 50.000 euros (article 91ter, § 1^{er}) et celle de 625 euros (article 91ter, § 3, en projet) est effectivement volontaire.

Il peut se déduire des explications fournies à cet égard par le délégué du gouvernement que la différence importante du taux de la peine est bel et bien voulue, eu égard à la nature très différente des faits à sanctionner :

"Le paragraphe 1 concerne des fraudes, erreurs et omissions commises par les organismes d'assurance chargés d'exécuter la réglementation au bénéfice des victimes du travail. La mesure actuelle vise une obligation de confidentialité des informations pour les partenaires sociaux. Principalement du Comité de gestion de l'organisme, sauf à l'égard de l'Office de contrôle des assurances afin de permettre l'échange de données entre les deux organismes, mesure prise dans le prolongement de la loi du 10 août 2001 portant adaptation de l'assurance contre les accidents du travail aux directives européennes concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et ceci pour répondre à des dispositions de directives européennes".

Article 40

L'article 52, alinéa 3, en projet, des lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3 juin 1970, prévoit une délégation de pouvoir réglementaire inadmissible en faveur du Comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles. Une telle délégation méconnaît la règle selon laquelle le pouvoir réglementaire revient en principe au Roi et non à un organe tel que le comité de gestion concerné, qui n'assume aucune responsabilité politique.

Il est dès lors suggéré aux auteurs du projet de confier au Roi l'exercice du pouvoir réglementaire défini à l'article 52, alinéa 3, en projet, des lois coordonnées précitées, après que Celui-ci a éventuellement obtenu l'avis préalable du Comité de gestion du Fonds des maladies professionnelles et du Conseil technique.

Article 41

.../...

Dans le texte néerlandais de l'article 9bis, en projet, des lois coordonnées relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, on écrira "de na te leven vormvereisten" ("les formalités à remplir") plutôt que "de te vervullen modaliteiten".

Articles 43 et 44

Un chapitre IX distinct règle l'entrée en vigueur des dispositions du projet. A la fin de certains chapitres figure cependant aussi un article réglant l'entrée en vigueur du chapitre spécifique ou de certaines dispositions de celui-ci. L'utilisation d'un tel procédé "mixte", auquel il est recouru à la fois pour des dispositions générales et des dispositions spécifiques en matière d'entrée en vigueur, ne contribue toutefois pas à la clarté du texte et doit être évitée.

C'est d'autant plus le cas lorsqu'apparaît, comme dans le projet, une contradiction entre certaines dispositions spécifiques fixant l'entrée en vigueur et les dispositions générales relatives à l'entrée en vigueur.

Ainsi, il peut par exemple se déduire de l'article 39 du projet que c'est le Roi qui déterminera la date d'entrée en vigueur des articles 27 à 29. Selon l'article 43 du projet, les articles 27 à 29 doivent cependant entrer en vigueur le jour de la publication de la réglementation en projet. Il va de soi que de telles contradictions sont néfastes pour la sécurité juridique et doivent absolument être évitées.

Au regard de ce qui précède, les auteurs du projet doivent revoir le régime de l'entrée en vigueur des dispositions en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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