CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING

18 -12- 2003

Transmis à M
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.234/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 8 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand", a donné le 11 décembre 2003 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis par le fait que :

"- l'article 7 de l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand prévoit que les dotations qui se rapportent au premier semestre d'une année civile sont versées au plus tard le 5ème jour ouvrable du mois de janvier;

- l'arrêté royal portant fixation des dotations ne pourra seulement être adopté qu'à partir du moment où les modifications nécessaires auront été apportées à l'arrêté royal du 18 juillet 2002 précité;

- il est en conséquence indispensable que l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 2002 soit publié au Moniteur belge au tout début de l'année 2004".

Il y a lieu de lire cette motivation en combinaison avec les considérants figurant dans le préambule du projet (1) qui sont libellés comme suit :

"Considérant que le Gouvernement a décidé qu'à partir du 1er janvier 2004, l'Office national de sécurité sociale ne devra plus verser aux fonds Maribel social créés auprès du Service Public Fédéral Santé Publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement d'une part, et du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale d'autre part, le produit de la réduction de cotisation Maribel social pour les services et institutions affiliés à l'ONSS, et par voie de conséquence, qu'il est nécessaire que, sans délai, l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand soit adapté en ce sens ;

Considérant que le Gouvernement a marqué son accord sur un avant-projet de loi-programme dans lequel il est prévu entre autres, au 1er janvier 2004, l'attribution de dotations au fonds Maribel social créé au sein de l'ONSS-APL et qu'il est, en conséquence, nécessaire de mettre sans délai en concordance avec celui-ci les dispositions prises dans l'arrêté royal du 18 juillet 2002 précité".

*

* *

(1) En méconnaissance de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ces motifs ne sont pas mentionnés dans la demande d'avis.

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Cet examen donne lieu aux observations suivantes.

1. Le projet comporte des dispositions dont le fondement juridique doit encore être établi par une loi-programme (2) qui est encore à l'état de projet au moment où l'avis est donné (3). Il va sans dire qu'en ce qui concerne ces dispositions, le projet ne pourra pas être concrétisé tant que le fondement juridique visé ne sera pas intervenu.

2. Il ressort de l'article 30 du projet que les articles 2, 1°, 3° et 5°, 3, 1°, et 5, 1°, produisent leurs effets le 1er janvier 2003.

Une telle rétroactivité n'est pas admissible dans la mesure où elle concerne des dispositions du projet qui ne trouvent pas leur fondement juridique dans l'actuel article 35, § 5, de la loi mentionnée du 29 juin 1981, mais dans cette disposition telle qu'elle sera modifiée par l'article 32 du projet de loi-programme dont il vient d'être fait mention, étant entendu que l'intention est de ne faire entrer en vigueur ce dernier article de loi que le 1er janvier 2004 (4).

L'effet rétroactif des dispositions du projet qui trouvent leur fondement juridique dans l'actuel article 35, § 5, de la loi précitée du 29 juin 1981 n'est admissible que si l'effet rétroactif s'appuie sur un fondement légal, s'il se rapporte à une règle qui, dans le respect du principe d'égalité, accorde des avantages ou dans la mesure où il s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

---

(2) Il s'agit plus particulièrement de la modification que l'article 32 d'un projet de loi-programme vise à apporter à l'article 35, § 5, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (Doc. parl., Chambre, DOC 51 473/1, 507).

(3) Voir les articles 2, 3°, 4° et 5°, 3, 2°, 4, 6, 8, 9, 11, 14 à 20 et 22 à 26.

(4) Sans habilitation spécifique du législateur, une disposition d'arrêté royal ne peut pas entrer en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de la loi que l'arrêté royal tend à mettre en oeuvre.

.../...

Les auteurs du projet auront à vérifier si la rétroactivité des dispositions concernées peut s'inscrire dans le cadre d'une des hypothèses énumérées.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. G. STEEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS M. VAN DAMME

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING

17 -12- 2003

Transmis à M
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.234/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 december 2003 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 2002 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profit sector", heeft op 11 december 2003 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door de omstandigheid dat:

"- l'article 7 de l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand prévoit que les dotations qui se rapportent au premier semestre d'une année civile sont versées au plus tard le 5ème jour ouvrable du mois de janvier;

- l'arrêté royal portant fixation des dotations ne pourra seulement être adopté qu'à partir du moment où les modifications nécessaires auront été apportées à l'arrêté royal du 18 juillet 2002 précité;

- il est en conséquence indispensable que l'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 2002 soit publié au Moniteur belge au tout début de l'année 2004".

Deze motivering moet worden gelezen in samenhang met de consideransen in de aanhef van het ontwerp [1] die luiden:

"Overwegende dat de regering heeft beslist dat vanaf 1 januari 2004 de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid niet langer de opbrengst van de bijdragevermindering Sociale maribel voor de openbare diensten en instellingen aangesloten bij RSZ dient te storten aan de Fondsen Sociale maribel opgericht bij de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu enerzijds en de federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg anderzijds en het derhalve nodig is dat zonder verwijl het koninklijk besluit van 18 juli 2002 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profit sector in die zin wordt aangepast;

Overwegende dat de regering zijn goedkeuring heeft gehecht aan een voorontwerp van programmawet waarin onder meer wordt voorzien in de toekenning, met ingang van 1 januari 2004, van dotaties aan het Fonds Sociale maribel opgericht bij RSZPPO en dat het bijgevolg nodig is om de bepalingen opgenomen in het voormeld koninklijk besluit van 18 juli 2002 zonder verwijl hiermee in overeenstemming te brengen".

*

* *

---

[1] In strijd met artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden de betrokken redenen niet vermeld in de adviesaanvraag.

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Dat onderzoek geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het ontwerp bevat bepalingen waarvoor de rechtsgrond nog moet worden tot stand gebracht door een programmawet [2] die zich op het moment dat het advies wordt gegeven nog in de ontwerpfase bevindt [3]. Het spreekt voor zich dat de ontworpen regeling, wat die bepalingen betreft, geen doorgang kan vinden zolang de beoogde rechtsgrond niet is tot stand gebracht.

2. Artikel 30 van het ontwerp doet ervan blijken dat de artikelen 2, 1°, 3° en 5°, 3, 1°, en 5, 1°, uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2003.

Dergelijke terugwerkende kracht is niet toelaatbaar in zoverre deze betrekking heeft op bepalingen van het ontwerp die geen rechtsgrond vinden in het huidige artikel 35, § 5, van de genoemde wet van 29 juni 1981, doch wel in die wetsbepaling zoals die zal worden gewijzigd door artikel 32 van het ontwerp van programmawet waarvan zo-even gewag is gemaakt, ermee rekening houdend dat het de bedoeling is om het laatstgenoemde wetsartikel pas in werking te laten treden op 1 januari 2004 [4].

---

(2) Meer in het bijzonder wordt gedoeld op de wijziging die artikel 32 van een ontwerp van programmawet beoogt aan te brengen in artikel 35, § 5, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers (Gedr. St., Kamer, DOC 51 473/1, 507).

(3) Zie de artikelen 2, 3°, 4° en 5°, 3, 2°, 4, 6, 8, 9, 11, 14 tot 20 en 22 tot 26.

(4) Een bepaling van een koninklijk besluit kan, zonder specifieke machtiging door de wetgever, niet eerder in werking treden dan de datum van inwerkingtreding van de wet waaraan het koninklijk besluit uitvoering beoogt te geven.

De terugwerkende kracht van de bepalingen van het ontwerp die rechtsgrond vinden in het huidige artikel 35, § 5, van de voornoemde wet van 29 juni 1981 is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de terugwerkende kracht van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen kan worden ingepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME