

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 37.809/1

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 november 2004 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement van de Regering op het ontwerp van programmawet - artikel 2 (solidariteitsbijdragen voor voertuigen), heeft op 23 november 2004 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 gemotiveerd door de omstandigheid dat

"le projet de loi-programme fera l'objet des débats en Commission des Affaires Sociales dans les prochains jours".

\*  
\*   \*

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 <sup>(1)</sup>, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het onderzoek is bovendien toegespitst op de bepalingen die afwijken van die welke waren opgenomen in het voorontwerp van programmawet en waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 4 november 2004 het advies 37.765/1/2/3/4 heeft verleend <sup>(2)</sup>.

\*  
\*   \*

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van amendement strekt tot het vervangen van artikel 38, § 3<sup>quater</sup>, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers. Het bedrag van de solidariteitsbijdrage verschuldigd door de werkgever die een voertuig, dat ook voor andere dan beroepsdoeleinden is bestemd, rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking stelt van zijn werknemer (zie het eerste lid van de ontworpen paragraaf), wordt

---

<sup>(1)</sup> Nu het om een wettekst gaat, kan worden aangenomen dat onder rechtsgrond de overeenstemming met de hogere rechtsregels wordt verstaan.

<sup>(2)</sup> Zie meer bepaald *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 1437/002, 586-587.

afhankelijk gemaakt van het CO<sub>2</sub>-uitstootgehalte van het voertuig (derde lid). Het forfaitair bedrag van de maandelijkse solidariteitsbijdrage kan door de Koning worden gewijzigd bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, te bekrachtigen "door de Kamer" (elfde lid).

2. Uit de verantwoording blijkt dat met het amendement gestreefd wordt naar een grotere rechtvaardigheid bij de inning van de solidariteitsbijdrage door rekening te houden met de milieu-impact van elk voertuig.

Waarschijnlijk is dat de verklaring waarom in het vierde lid van de ontworpen paragraaf voor voertuigen die rijden op benzine 768 euro in mindering mag worden gebracht, terwijl voor voertuigen die rijden op gasolie op jaarbasis slechts 600 euro mag worden afgetrokken. De regering doet er best aan om in de verantwoording bij het amendement uiteen te zetten waarom die aftrek op respectievelijk 768 en 600 euro wordt bepaald.

3. Het amendement (zie het achtste en negende lid van de ontworpen paragraaf 3<sup>quater</sup>) geeft de Koning de bevoegdheid om, op voorstel van de Nationale Arbeidsraad en bij besluit dat is vastgesteld na overleg in de Ministerraad, "onder de voorwaarden die Hij bepaalt" uit het toepassingsgebied van de regeling te sluiten:

- bepaalde bedrijfsvoertuigen <sup>(3)</sup> van minder dan drieëneenhalve ton <sup>(4)</sup>;

---

(3) Wat in de Nederlandse tekst onder "bedrijfsvoertuigen" wordt begrepen, blijkt niet uit de ontworpen regeling. Bovendien wordt in de Franse tekst melding gemaakt van "véhicules appartenant à la catégorie N1" wat niet overeenstemt met "bedrijfsvoertuigen van minder dan drieëneenhalve ton" in de Nederlandse tekst.

(4) Onder "voertuig" moet, luidens het tweede lid, worden verstaan de voertuigen die behoren tot de categorieën M1 en N1, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen. Tot de categorie M1 behoren volgens artikel 1 van dat besluit de voor het vervoer van passagiers ontworpen en gebouwde voertuigen met ten hoogste acht zitplaatsen, die van de bestuurder niet meegerekend - die, gelet op de omschrijving, moeilijk meer dan drieëneenhalve ton kunnen wegen -, terwijl tot de categorie N1 behoren de voor het vervoer van goederen bestemde voertuigen met een maximale massa van ten hoogste drieëneenhalve ton. In concreto laten de woorden "van minder dan drieëneenhalve ton" in het achtste lid van de ontworpen tekst dus toe onderscheid te maken tussen enerzijds de voertuigen van categorie N1 die exact drieëneenhalve ton wegen en anderzijds de voertuigen die minder dan drieëneenhalve ton wegen. De ratio van dit onderscheid ontgaat de Raad van State, afdeling wetgeving.

- bepaalde voertuigen van bepaalde werkgevers waarvan de werknemers niet behoren tot categorie 1, zoals bedoeld in artikel 330 van de Programmawet (I) van 24 december 2002, d.w.z. werkgevers van de non-profitsector (categorie 2) en werkgevers van de beschutte werkplaatsen (categorie 3).

Aldus biedt de wetgever aan de Koning de mogelijkheid om een ongelijke behandeling in te voeren tussen verschillende categorieën. Het onderscheid in de wet tussen categorieën die uit het toepassingsgebied kunnen worden gesloten en categorieën die niet kunnen worden uitgesloten, wordt in de verantwoording bij het amendement onvoldoende toegelicht. Inzonderheid zou tot uiting moeten worden gebracht waarom de algemene uitgangspunten van de regeling - de noodzaak tot het verzekeren van het financiële evenwicht in de sociale zekerheid, doch rekening houdend met de vervuilingsgraad van de betrokken voertuigen - niet voor elke van die categorieën moeten gelden. Wegens het ontbreken van een deugdelijke verantwoording kan ook niet worden beoordeeld op grond van welke uitgangspunten de Koning zijn bevoegdheid dient uit te oefenen en lijkt de delegatie van de wetgever aan de Koning te onbepaald om verenigbaar te zijn met de grondwettelijke beginselen i.v.m. de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht.

4. In het elfde lid van de ontworpen paragraaf wordt voorgeschreven dat het besluit waarbij de Koning de bedragen van de solidariteitsbijdrage wijzigt, binnen negen maanden na de bekendmaking ervan bekrachtigd moet worden "door de Kamer".

Om in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke voorschriften <sup>(5)</sup>, moet worden bepaald dat die bekrachtiging "bij wet" dient te gebeuren.

Daarenboven zou verduidelijkt moeten worden of het besluit, bij gebreke van bekrachtiging door de wetgever, al of niet moet worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad.

-----

---

<sup>(5)</sup> Zie inzonderheid artikel 36 van de Grondwet op grond waarvan de wetgevende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.

De kamer was samengesteld uit

|          |                        |                  |
|----------|------------------------|------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,          | kamervoorzitter, |
|          | J. BAERT,<br>J. SMETS, | staatsraden,     |
| Mevrouw  | A. BECKERS,            | griffier.        |

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 37.809/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 19 novembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendement du Gouvernement au projet de la loi-programme - article 2 (les cotisations de solidarité pour véhicules)", a donné le 23 novembre 2004 l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 par la circonstance que

"le projet de loi-programme fera l'objet des débats en Commission des Affaires Sociales dans les prochains jours".

\*  
\*    \*

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 <sup>(1)</sup> ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, l'examen porte essentiellement sur les dispositions qui dérogent à celles inscrites dans l'avant-projet de loi-programme, sur lesquelles le Conseil d'État, section de législation, a rendu, le 4 novembre 2004, l'avis 37.765/1/2/3/4 <sup>(2)</sup>.

\*  
\*    \*

1. Le projet d'amendement soumis pour avis entend remplacer l'article 38, § 3<sup>quater</sup>, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Le montant de la cotisation de solidarité due par l'employeur qui met à la disposition de son travailleur, de manière directe ou indirecte, un véhicule destiné à un usage autre que strictement professionnel (voir l'alinéa 1<sup>er</sup> du

---

<sup>(1)</sup> Dès lors qu'il s'agit d'un texte de loi, il peut être admis que par fondement légal, on entend la conformité aux normes supérieures.

<sup>(2)</sup> Voir plus particulièrement *Doc. Parl.*, Chambre, DOC 51 1437/002, 586-587.

paragraphe en projet), est ainsi fonction du taux d'émission de CO<sub>2</sub> du véhicule (alinéa 3). Le montant forfaitaire de la cotisation mensuelle de solidarité peut être modifié par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, à confirmer "par la Chambre" (alinéa 11).

2. Il ressort de la justification que l'amendement vise une plus grande équité dans la perception de la cotisation de solidarité en tenant compte de l'impact environnemental de chaque véhicule.

Cela explique probablement pourquoi l'alinéa 4 du paragraphe en projet permet de déduire 768 euros pour les véhicules à essence alors que pour les véhicules au diesel, cette déduction ne s'élève qu'à 600 euros sur une base annuelle. Le gouvernement fera bien d'exposer dans la justification de l'amendement les raisons pour lesquelles cette déduction est respectivement fixée à 768 et 600 euros.

3. L'amendement (voir les alinéas 8 et 9 du paragraphe 3<sup>quater</sup> en projet) habilite le Roi, sur la proposition du Conseil national du Travail et par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, à exclure du champ d'application de la réglementation, "aux conditions qu'il détermine":

- certains véhicules <sup>(3)</sup> de moins de 3,5 tonnes <sup>(4)</sup>.

---

(3) Ce qu'il convient d'entendre dans le texte néerlandais par "bedrijfsvoertuigen" ne ressort pas de la réglementation en projet. Par ailleurs, le texte français fait état de "véhicules appartenant à la catégorie N1" ce qui ne correspond pas avec "bedrijfsvoertuigen van minder dan drieëneenhalve ton" dans le texte néerlandais.

(4) Par "véhicules", on entend, selon l'alinéa 2, les véhicules appartenant aux catégories M1 et N1 telles qu'elles sont définies dans l'arrêté royal du 15 mars 1968 portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et leurs remorques, leurs éléments ainsi que les accessoires de sécurité. Selon l'article 1<sup>er</sup> de cet arrêté, font partie de la catégorie M1, les véhicules conçus et construits pour le transport de passagers comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum - lesquels, vu la définition, peuvent difficilement peser plus de 3,5 tonnes - alors que, font partie de la catégorie N1, les véhicules affectés au transport de marchandises ayant une masse maximale qui n'excède pas 3,5 tonnes. Concrètement, les mots "van minder dan drieëneenhalve ton" dans le texte néerlandais de l'alinéa 8 du texte en projet permettent donc d'opérer une distinction entre, d'une part, les véhicules de la catégorie N1 qui pèsent exactement 3,5 tonnes et, d'autre part, les véhicules qui pèsent moins de 3,5 tonnes. La raison de cette distinction échappe au Conseil d'État, section de législation.

- certains véhicules de certains employeurs dont les travailleurs n'appartiennent pas à la catégorie 1 visée à l'article 330 de la Loi-programme (1) du 24 décembre 2002, c'est-à-dire des employeurs du secteur non marchand (catégorie 2) et des employeurs des ateliers protégés (catégorie 3).

Le législateur permet ainsi au Roi d'instaurer une inégalité de traitement entre différentes catégories. La justification relative à l'amendement n'explique pas à suffisance la distinction opérée dans la loi entre des catégories qui peuvent être exclues du champ d'application et des catégories qui ne peuvent pas l'être. Il conviendrait notamment de préciser pourquoi les principes généraux de la réglementation - la nécessité d'assurer l'équilibre financier dans la sécurité sociale tout en tenant compte du degré de pollution des véhicules concernés - ne doivent pas s'appliquer à chacune de ces catégories. À défaut de justification valable, il n'est pas non plus possible de se prononcer sur les règles de base en vertu desquelles le Roi doit exercer son pouvoir et la délégation du législateur au Roi paraît trop imprécise pour se concilier avec les principes constitutionnels régissant les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

4. L'alinéa 11 du paragraphe en projet prescrit que l'arrêté par lequel le Roi modifie les montants de la cotisation de solidarité, doit être confirmé "par la Chambre" dans les neuf mois suivant sa publication.

Afin de se conformer aux prescriptions constitutionnelles <sup>(5)</sup>, il convient de prévoir que cette "confirmation" doit s'opérer "par une loi".

Il y aurait lieu, de surcroît, de préciser si, à défaut de confirmation par le législateur, l'arrêté doit ou non être réputé n'avoir jamais eu effet.

-----

---

<sup>(5)</sup> Voir notamment l'article 36 de la Constitution en vertu duquel le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat.

La chambre était composée de

Messieurs M. VAN DAMME, président de chambre,

J. BAERT,  
J. SMETS, conseillers d'État,

Madame A. BECKERS, greffier.

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME