

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.968/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 april 2007 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van het hoofdstuk 6 van Titel XI van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I), betreffende socialezekerheidsbijdragen en inhoudingen verschuldigd op brugpensioenen, op aanvullende vergoedingen bij sommige socialezekerheidsuitkeringen en op invaliditeitsuitkeringen", heeft op 15 mei 2007 het volgende advies gegeven:

Rekening houdende met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan hoofdstuk VI van titel XI van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I). In dat hoofdstuk worden de voorwaarden bepaald waaronder socialezekerheidsbijdragen en inhoudingen verschuldigd zijn op brugpensioenen, op aanvullende vergoedingen bij sommige socialezekerheidsuitkeringen en op uitkeringen voor invaliditeit.

2.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, vindt de ontworpen regeling op algemene wijze rechtsgrond in de verschillende machtigingen aan de Koning die in voornoemd hoofdstuk VI zijn opgenomen.

.../...

2.2. Voor sommige bepalingen van het ontwerp ¹, die niet onmiddellijk kunnen worden ingepast in een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning, mag worden aangenomen dat de rechtsgrond ervoor wordt geboden door artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met een of meer bepalingen van voornoemd hoofdstuk VI.

2.3. Artikel 5, § 2, van het ontwerp bepaalt dat voor de toe te passen bijdragevoet van de bijzondere werkgeversbijdrage, bedoeld in artikel 118 van de wet van 27 december 2006, de sociale werkplaatsen worden gelijkgesteld met de werkgevers die behoren tot de non-profitsector, zoals bedoeld in artikel 1, 1/, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profitsector.

Ermeë rekening houdende, enerzijds, dat in voornoemd artikel 1, 1/, van het koninklijk besluit van 18 juli 2002 de sociale werkplaatsen uitdrukkelijk worden uitgezonderd van het toepassingsgebied van dat besluit en, anderzijds, dat artikel 118, § 4, van de wet van 27 december 2006 aan de Koning slechts de bevoegdheid verleent om werkgevers uit de openbare sector gelijk te stellen met werkgevers uit de non-profitsector, moet worden besloten dat in de wet van 27 december 2006 geen rechtsgrond voorhanden is voor het gelijkstellen van de sociale werkplaatsen met de werkgevers die behoren tot de non-profitsector. Artikel 5, § 2, dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

2.4. Krachtens artikel 25, tweede lid (lees: artikel 26, tweede lid), van het ontwerp hebben de artikelen 6, § 1, en 13, § 3, en de artikelen 3 en 23 uitwerking met ingang van respectievelijk 1 april 2006 en 1 januari 2007.

Aangezien de bepalingen die het ontwerp tot rechtsgrond strekken overeenkomstig artikel 25 van het ontwerp eerst op 1 oktober 2007 inwerkingtreden, en de Koning bovendien in geen geval kan worden geacht op grond van artikel 148 van de wet van 27 december 2006 terugwerkende kracht te kunnen verlenen aan die wetbepalingen, moet worden besloten dat voor het verlenen van terugwerkende kracht aan de hiervoor bedoelde bepalingen van het ontwerp geen rechtsgrond voorhanden is. Bedoelde bepalingen zullen bijgevolg ten vroegste vanaf het inwerkingtreden van de rechtsgrond ervan in werking kunnen treden.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 11, § 1 en § 2, eerste en tweede lid, 13, §§ 1 en 2, 19, §§ 1 en 2, en 23.

3. Artikel 24 van het ontwerp, dat de inwerkingtreding regelt van artikel 50 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact, vindt rechtsgrond in artikel 71 van die wet.

4. Artikel 2 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp.

VORMVEREISTEN

Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde stukken kan niet worden afgeleid dat de Minister van Begroting haar akkoord heeft verleend met betrekking tot de ontworpen regeling, noch dat er advies is gegeven door de Inspectie van Financiën. In voorkomend geval zal alsnog aan die vormvereisten moeten worden voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Rekening houdende met hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp, dient in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 2 van de wet van 12 april 1965 te worden geschrapt en dient in de plaats daarvan een verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet te worden opgenomen.

Nog in verband met de rechtsgrond dient na het eerste lid van de aanhef van het ontwerp een verwijzing te worden opgenomen naar artikel 71 van de wet van 23 december 2005.

Artikel 6

In artikel 6, § 2, eerste lid, van het ontwerp wordt verwezen naar "de voorwaarden van § 1, tweede lid". In tegenstelling tot het eerste en het derde lid, bevat het tweede lid van artikel 6, § 1, echter als zodanig geen voorwaarden. Wellicht dient te worden verwezen naar de voorwaarden bedoeld in het eerste of het derde lid van artikel 6, § 1.

Artikel 8

Het verdient aanbeveling om artikel 8 van het ontwerp redactioneel beter te doen aansluiten bij de rechtsgrond van dat artikel, meer bepaald artikel 124, §§ 4 en 5, van de wet van 27 december 2006, door in plaats van telkens te refereren aan het al dan niet van toepassing zijn van afdeling 3, te verwijzen naar het verschuldigd zijn of het vrijgesteld zijn van de bijzondere werkgeversbijdrage. Dit geldt met name voor de redactie van het tweede lid en de inleidende zin van het derde en het vierde ² lid.

Artikel 13

1. In artikel 13, §§ 3 en 4, van het ontwerp wordt telkens verwezen naar "de voorwaarden van § 1, vierde lid, van artikel 6". Er moet echter worden vastgesteld dat in artikel 6, § 1, vierde lid, van het ontwerp als zodanig geen voorwaarden worden bepaald. Die verwijzing dient bijgevolg te worden herbekeken.

2. In artikel 13, § 3, derde lid, van het ontwerp worden de inhoudingen bedoeld in artikel 1, eerste lid, 1/, van het koninklijk besluit nr. 33 van 30 maart 1982 betreffende een inhouding op de invaliditeitsuitkeringen en de brugpensioenen en in artikel 50, § 1, 1/, van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen,

⁽²⁾ Het lid dat volgt op het bepaalde na het tweede streepje in het derde lid, 8/, is niet het vierde lid van artikel 8 maar het tweede lid van 8/. Men schrijve dan ook in die bepaling "voor de toepassing van het eerste lid, tweede streepje, worden ..." in plaats van "voor de toepassing van het vorige lid, 8/, tweede streepje, worden ...".

gelijkgesteld met de inhoudingen bedoeld in afdeling 5 van het ontwerp. Die twee wetsbepalingen worden echter met ingang van de inwerkingtreding van de voorliggende regeling opgeheven. Het derde lid van artikel 13, § 3, dient bijgevolg wellicht uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 21

Het is niet gebruikelijk om een artikel van een opschrift te voorzien. Dit geldt nog meer wanneer slechts één artikel van een opschrift wordt voorzien. Bovendien moeten, wanneer een artikel wordt ingedeeld in paragrafen, alle bepalingen van dat artikel in één van de paragrafen worden opgenomen.

Artikel 26 (niet: 25)

Rekening houdende met hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp (opmerking 2.4), dient in het tweede lid van artikel 26 van het ontwerp telkens een datum te worden bepaald die ten vroegste samenvalt met de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk VI van titel XI van de wet van 27 december 2006 (1 oktober 2007).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.968/1

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 27 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "exécutant le Chapitre 6 du Titre XI de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), relatif aux cotisations de sécurité sociale et retenues dues sur des prépensions, sur des indemnités complémentaires à certaines allocations de sécurité sociale et sur des indemnités d'invalidité", a donné le 15 mai 2007 l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution du chapitre VI du titre XI de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I). Ce chapitre fixe les conditions dans lesquelles les cotisations de sécurité sociale et retenues sont dues sur des prépensions, sur des indemnités complémentaires à certaines allocations de sécurité sociale et sur des indemnités d'invalidité.

2.1. Sous réserve des observations formulées ci-après, le texte en projet trouve d'une manière générale un fondement juridique dans différentes habilitations au Roi inscrites dans le chapitre VI précité.

2.2. Pour certaines dispositions du projet ¹, qui ne peuvent s'inscrire dans une habilitation expresse faite au Roi, il peut être admis que leur fondement juridique est

(1) Voir par exemple les articles 11, §§ 1^{er} et 2, alinéas 1^{er} et 2, 13, §§ 1^{er} et 2, 19, §§ 1^{er} et 2, et 23.

procuré par l'article 108 de la Constitution, combiné avec une ou plusieurs dispositions du chapitre VI précité.

2.3. L'article 5, § 2, du projet dispose que pour le taux à appliquer de la cotisation patronale spéciale visée à l'article 118 de la loi du 27 décembre 2006, les ateliers sociaux sont assimilés aux employeurs appartenant au secteur non marchand, visés à l'article 1^{er}, 1/, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002, portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand.

Compte tenu du fait, d'une part, que l'article 1^{er}, 1/, précité, de l'arrêté royal du 18 juillet 2002 exclut expressément les ateliers sociaux du champ d'application de cet arrêté et, d'autre part, que l'article 118, § 4, de la loi du 27 décembre 2006 habilite seulement le Roi à assimiler des employeurs du secteur public à des employeurs du secteur non marchand, il y a lieu de conclure qu'il n'existe pas de fondement juridique dans la loi du 27 décembre 2006 pour assimiler les ateliers sociaux à des travailleurs appartenant au secteur non marchand. En conséquence, on omettra l'article 5, § 2, du projet.

2.4. En vertu de l'article 25, alinéa 2 (lire : article 26, alinéa 2), du projet, les articles 6, § 1^{er}, et 13, § 3, ainsi que les articles 3 et 23 produisent leurs effets, respectivement, les 1^{er} avril 2006 et 1^{er} janvier 2007.

Dès lors que, conformément à l'article 25 du projet, les dispositions procurant un fondement juridique au projet n'entreront en vigueur que le 1^{er} octobre 2007 et, en outre, que le Roi ne peut en aucun cas être réputé, sur la base de l'article 148 de la loi du 27 décembre 2006, pouvoir attribuer un effet rétroactif à ces dispositions, il s'impose de conclure que le fondement juridique pour conférer un effet rétroactif aux dispositions du projet précitées fait défaut. En conséquence, les dispositions visées ne pourront entrer en vigueur au plus tôt qu'au moment de l'entrée en vigueur de leur fondement juridique.

3. L'article 24 du projet, qui règle l'entrée en vigueur de l'article 50 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, trouve un fondement juridique dans l'article 71 de cette loi.

.../...

4. L'article 2 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs , visé au premier alinéa du préambule du projet, ne procure pas de fondement juridique au projet.

FORMALITÉS

Les documents communiqués au Conseil d'État, section de législation, ne permettent pas de déterminer si la Ministre du Budget a donné son accord sur l'arrêté en projet, ni si l'inspection des finances a donné son avis. Ces formalités devront encore être accomplies s'il y a lieu.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Compte tenu de l'observation formulée à propos du fondement juridique du projet, on supprimera au premier alinéa du préambule la référence à l'article 2 de la loi du 12 avril 1965 et on la remplacera par une référence à l'article 108 de la Constitution.

Toujours à propos du fondement juridique, on insérera après le premier alinéa du préambule du projet une référence à l'article 71 de la loi du 23 décembre 2005.

Article 6

L'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, fait mention "(des) conditions du § 1^{er}, alinéa 2". Or, contrairement aux alinéas 1^{er} et 3, l'alinéa 2 de l'article 6, § 1^{er}, du projet, ne contient pas de telles conditions. Sans doute convient-il de renvoyer aux conditions visées à l'alinéa 1^{er} ou 3 de l'article 6, § 1^{er}, du projet.

Article 8

Il est recommandé, sur le plan rédactionnel, de rapprocher davantage l'article 8 du projet du fondement juridique de cet article, plus précisément l'article 124, §§ 4 et 5, de la loi du 27 décembre 2006, en faisant mention du fait que la cotisation patronale spéciale est due ou fait l'objet d'une dispense au lieu de se référer chaque fois à l'application ou non de la section 3. Cette observation vaut notamment pour la rédaction de l'alinéa 2 et de la phrase introductive des alinéas 3 et 4 ².

Article 13

1. L'article 13, §§ 3 et 4, du projet, mentionne chaque fois "les conditions du § 1^{er}, alinéa 4, de l'article 6". Force est toutefois de constater que comme tel, l'article 6, § 1^{er}, alinéa 4, du projet ne fixe pas de conditions. On réexaminera dès lors cette référence.

2. À l'article 13, § 3, alinéa 3, du projet, les retenues visées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, de l'arrêté royal n/ 33 du 30 mars 1982 relatif à une retenue sur des indemnités d'invalidité et des prépensions et à l'article 50, § 1^{er}, 1/, de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, sont assimilées aux retenues visées à la section 5 du projet. Ces deux dispositions législatives seront toutefois abrogées dès l'entrée en vigueur du présent arrêté. L'alinéa 3 de l'article 13, § 3 doit donc probablement être omis du projet.

Article 21

Il n'est pas d'usage de donner un intitulé à un article. C'est d'autant moins le cas lorsqu'un seul article est doté d'un intitulé. En outre, lorsqu'un article est divisé en paragraphes, toutes les dispositions de cet article doivent figurer dans un paragraphe.

(2) L'alinéa qui suit la disposition figurant en regard du deuxième tiret à l'alinéa 3, 8/, n'est pas l'alinéa 4 de l'article 8 mais l'alinéa 2 du 8/. En conséquence, on écrira dans cette disposition "Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, deuxième tiret, ne sont ..." au lieu de "Pour l'application de l'alinéa précédent, 8/, deuxième tiret, ne sont ...".

Article 26 (et non: 25)

Compte tenu de l'observation relative au fondement juridique du projet (observation 2.4), on prévoira chaque fois dans l'alinéa 2 de l'article 26 du projet une date qui coïncide au plus tôt avec celle de l'entrée en vigueur du chapitre VI du titre XI de la loi du 27 décembre 2006 (1^{er} octobre 2007).

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME