

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.167/1
VAN 13 JANUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 7 januari 2011 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikelen 8*bis* en 31*bis* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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

"par le fait qu'il s'avère finalement que les modifications à apporter au formulaire occasionnel ne peuvent entrer en vigueur en cours d'année, car il est impossible de procéder en cours d'année au changement de l'ensemble des formulaires.

Comme il s'avère en outre que le secteur a déjà imprimé et commencé à distribuer les formulaires 2011 sur base des nouveaux principes qui avaient été discutés mais n'avaient pu entrer en vigueur dans l'attente de la loi portant des dispositions diverses. Il en résulte que les mentions des journées qui seraient prestées dès le début du mois de janvier ne pourraient être reportées sur un autre type de formulaire.

Il en résulterait une impossibilité d'appliquer la réglementation actuelle et une insécurité juridique extrême pour les travailleurs et les employeurs du secteur.

Reporter au 1^{er} janvier 2012 l'entrée en vigueur du chapitre 3 du titre 12 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses n'est dès lors pas non plus une solution puisqu'elle laisserait subsister pendant une année l'insécurité juridique résultant de l'utilisation d'un formulaire inadéquat.

En conséquence il est nécessaire de faire entrer en vigueur d'urgence au 1^{er} janvier 2011 les adaptations de la réglementation relative au formulaire occasionnel et aux mesures anti-fraude qui y sont liées, en ce compris l'entrée en vigueur du chapitre 3 du titre 12 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses".

*

* *

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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, enerzijds, wijzigingen aan te brengen in de artikelen 8*bis* en 31*bis* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (artikelen 1 en 2 van het ontwerp) en, anderzijds, hoofdstuk 3 van titel 12 van de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (I), dat volgens artikel 133, eerste lid, van die wet in werking treedt op 1 januari 2012, in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2011 (artikel 3 van het ontwerp). Door de wijzigingen van de artikelen 8*bis* en 31*bis* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 wordt de beperking van de onderwerping aan de wet van 27 juni 1969 tot maximaal 65 dagen per handarbeider en per kalenderjaar, bedoeld in voornoemd artikel 8*bis*, voor de ondernemingen actief in de champignonenteelt uitgebreid tot de werkgevers, en worden de regels betreffende de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling van gelegenheidsarbeiders gewijzigd. Door het in werking treden van hoofdstuk 3 van titel 12 van de wet van 29 december 2010 wordt een administratieve geldboete ingevoerd voor het niet naleven van de verplichtingen die voortvloeien uit voornoemd artikel 8*bis*.

2.1. Artikel 2, § 1, 2°, van de wet van 27 juni 1969, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, bepaalt dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit en na het advies van de Nationale Arbeidsraad te hebben ingewonnen, "voor zekere categorieën werknemers die Hij bepaalt, de toepassing van deze wet tot een of meer van de bij artikel 5 opgesomde regelingen (kan) beperken".

Die bepaling kan geacht worden rechtsgrond te bieden voor artikel 2 van het ontwerp. Artikel 1 van het ontwerp, dat de onderwerping aan de wet van 27 juni 1969 in een bepaalde mate ¹ beperkt ten aanzien van de werkgevers uit de sector van de champignonenteelt, kan evenwel niet geacht worden in die bepaling rechtsgrond te vinden, aangezien die bepaling enkel rechtsgrond biedt voor een beperking van de onderwerping aan de wet van 27 juni 1969 ten aanzien van werknemers en niet ten aanzien van werkgevers. Artikel 1 dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

2.2. Artikel 133 van de wet van 29 december 2010 bepaalt dat hoofdstuk 3 van titel 12 van die wet in werking treedt op 1 januari 2012 (eerste lid), maar dat de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een datum van inwerkingtreding kan bepalen voorafgaand aan die datum (tweede lid).

Artikel 133, tweede lid, kan geacht worden rechtsgrond te bieden voor artikel 3 van het ontwerp, voor zover dat artikel voorziet in een inwerkingtreding van hoofdstuk 3 van titel 12 van de wet van 29 december 2010 op een datum die voorafgaat aan die van 1 januari 2012, met dien verstande dat, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke wettelijke machtiging in die zin², het bepalen van die datum geenszins tot gevolg kan hebben dat voornoemd hoofdstuk 3 met terugwerkende kracht in werking treedt. Wat de inwerkingtreding van dat hoofdstuk betreft, kan bijgevolg de datum van 1 januari 2011 geenszins in artikel 3 van het ontwerp behouden blijven.

¹ De draagwijdte van die beperking is echter geenszins duidelijk.

² Die machtiging dient dan wel in overeenstemming te zijn met de hogere rechtsnormen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

Artikel 3, b), van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2011 ³.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Dat is het geval indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag 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 daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen kan worden ingepast, kan deze worden gebillijkt.

Aangezien met de wijzigingen die worden aangebracht in de artikelen 8*bis*, § 4, en 31*bis* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 nieuwe verplichtingen worden opgelegd, kan de terugwerkende kracht van die wijzigingen - in beginsel - geen doorgang vinden. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt evenwel niet over alle concrete gegevens om dit punt ten gronde te kunnen beoordelen zodat, mede gelet op de hem toegemeten termijn, wat dat betreft een voorbehoud wordt gemaakt.

³ Wat het in werking stellen op dezelfde datum van hoofdstuk 3 van titel 12 van de wet van 29 december 2010 betreft, wordt verwezen naar wat hiervoor is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor artikel 3, a), van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.167/1
DU 13 JANVIER 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 7 janvier 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal « modifiant les articles 8*bis* et 31*bis* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs », a donné l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. 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.

*

* *

Selon l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. En l'occurrence, l'urgence est motivée

« par le fait qu'il s'avère finalement que les modifications à apporter au formulaire occasionnel ne peuvent entrer en vigueur en cours d'année, car il est impossible de procéder en cours d'année au changement de l'ensemble des formulaires.

Comme il s'avère en outre que le secteur a déjà imprimé et commencé à distribuer les formulaires 2011 sur base des nouveaux principes qui avaient été discutés mais n'avaient pu entrer en vigueur dans l'attente de la loi portant des dispositions diverses. Il en résulte que les mentions des journées qui seraient prestées dès le début du mois de janvier ne pourraient être reportées sur un autre type de formulaire.

Il en résulterait une impossibilité d'appliquer la réglementation actuelle et une insécurité juridique extrême pour les travailleurs et les employeurs du secteur.

Reporter au 1^{er} janvier 2012 l'entrée en vigueur du chapitre 3 du titre 12 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses n'est dès lors pas non plus une solution puisqu'elle laisserait subsister pendant une année l'insécurité juridique résultant de l'utilisation d'un formulaire inadéquat.

En conséquence il est nécessaire de faire entrer en vigueur d'urgence au 1^{er} janvier 2011 les adaptations de la réglementation relative au formulaire occasionnel et aux mesures anti-fraude qui y sont liées, en ce compris l'entrée en vigueur du chapitre 3 du titre 12 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses ».

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet, d'une part, d'apporter des modifications aux articles *8bis* en *31bis* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (articles 1^{er} et 2 du projet) et, d'autre part, de déterminer que le chapitre 3 du titre 12 de la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses (I) qui, selon l'article 133, alinéa 1^{er}, de cette loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012, produise ses effets le 1^{er} janvier 2011 (article 3 du projet). Les modifications des articles *8bis* et *31bis* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 ont pour effet, pour les entreprises actives dans la culture du champignon, d'étendre aux employeurs la limitation à un maximum de 65 jours de l'application de la loi du 27 juin 1969 par travailleur manuel et par année de calendrier, visée à l'article *8bis* précité, et de changer les règles relatives à la déclaration immédiate de l'emploi des travailleurs occasionnels. L'entrée en vigueur du chapitre 3 du titre 12 de la loi du 29 décembre 2010 emporte qu'une amende administrative sanctionnant le non-respect des obligations prévues à l'article *8bis* précité est instaurée.

2.1. L'article 2, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 27 juin 1969, auquel le premier alinéa du préambule du projet fait référence, dispose que le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national du travail, « peut limiter, pour certaines catégories de travailleurs qu'il détermine, l'application de la présente loi à un ou plusieurs des régimes énumérés à l'article 5 ».

On peut considérer que cette disposition procure un fondement juridique à l'article 2 du projet. On ne peut toutefois pas considérer qu'il en procure également un à l'article 1^{er} du projet, qui limite dans une certaine mesure ⁴ l'application de la loi du 27 juin 1969 à l'égard des employeurs du secteur de la culture du champignon, étant donné que cette disposition peut seulement procurer un fondement juridique à une limitation de l'application de la loi du 27 juin 1969 à l'égard de travailleurs et non pas à l'égard d'employeurs. Il faut par conséquent omettre l'article 1^{er} du projet.

2.2. L'article 133 de la loi du 29 décembre 2010 dispose que le chapitre 3 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (alinéa 1^{er}), mais que le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure (alinéa 2).

⁴ La portée de cette limitation n'est cependant pas très claire.

On peut considérer que l'article 133, alinéa 2, procure un fondement juridique à l'article 3 du projet, en ce que cet article fixe l'entrée en vigueur du chapitre 3 du titre 12 de la loi du 29 décembre 2010 à une date antérieure à celle du 1^{er} janvier 2012, étant entendu qu'en l'absence d'habilitation légale expresse en ce sens ⁵, le choix de cette date ne peut en aucun cas avoir pour effet de faire entrer en vigueur rétroactivement ce chapitre 3. Il s'ensuit que, pour l'entrée en vigueur de ce chapitre, on ne peut en aucun cas maintenir la date du 1^{er} janvier 2011 à l'article 3 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

L'article 3, b), du projet dispose que l'arrêté en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2011 ⁶.

À cet égard, il faut observer que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés ne peut être considérée comme admissible que moyennant le respect de certaines conditions. C'est le cas lorsqu'il existe un fondement légal à la rétroactivité, qu'elle se rapporte à un régime qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. L'effet rétroactif ne peut se justifier que si la rétroactivité du régime en projet peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Les modifications qui sont apportées aux articles 8*bis*, § 4, et 31*bis* de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 imposant des obligations nouvelles, on ne peut – en principe – admettre que ces modifications aient un effet rétroactif. Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose toutefois pas de tous les éléments concrets pour se prononcer au fond sur ce point, de sorte que, eu égard notamment au délai qui lui est imparti, il fait une réserve à cet égard.

⁵ Cette habilitation doit de surcroît être conforme aux normes supérieures.

⁶ En ce qui concerne l'entrée en vigueur, à la même date, du chapitre 3 du titre 12 de la loi du 29 décembre 2010, il est renvoyé à ce qui a été observé ci-dessus relativement au fondement juridique de l'article 3, a), du projet.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme N. VAN LEUVEN, 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

A. BECKERS

M. VAN DAMME