



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.464/1
van 1 juli 2013

avis 53.464/1
du 1^{er} juillet 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot aanvulling van artikel 11, § 1,
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'

un projet d'arrêté royal
'complétant l'article 11, § 1^{er} 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'

Op 30 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot aanvulling van artikel 11, § 1, 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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2013.

*

Le 30 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘complétant l'article 11, § 1^{er} 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’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 20 juin 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wouter PAS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juillet 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om, ten aanzien van de personen die in sommige instellingen van openbaar nut tewerkgesteld zijn op basis van een mandaat in een managementfunctie, de toepassing van de wet van 27 juni 1969¹ te beperken tot de regeling inzake verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, sector geneeskundige verzorging, en de regeling voor rust- en overlevingspensioenen voor werknemers.

2. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 2, § 1, 2°, van de wet van 27 juni 1969, dat de Koning ertoe machtigt om, bij een koninklijk besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd en na advies van de Nationale Arbeidsraad, “voor zekere categorieën werknemers die Hij bepaalt, de toepassing van deze wet tot een of meer van de bij artikel 5 opgesomde regelingen [te] beperken”.

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 2, § 1, 2°, van de wet van 27 juni 1969 dient met betrekking tot de ontworpen regeling het advies te worden ingewonnen van de Nationale Arbeidsraad. Uit geen van de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten blijkt dat dergelijk advies is ingewonnen. Dit dient derhalve nog te gebeuren.² Indien de tekst van het ontworpen koninklijk besluit naderhand nog zou worden gewijzigd als gevolg van het aldus ingewonnen advies, dienen ook die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

4. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, tenzij het voorontwerp, het ontwerp of het voorstel hiervan is vrijgesteld. Die vrijstellingen zijn bepaald bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid, van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

Er blijkt niet dat de ontworpen regeling kan worden ingepast in één van de vrijstellingscategorieën bepaald in artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit, op grond waarvan geen voorafgaand onderzoek in voormelde zin moet worden uitgevoerd. Dergelijk onderzoek dient derhalve alsnog plaats te vinden. Wanneer uit dat onderzoek bovendien zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van de voornoemde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is

¹ Wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

² Aan dat advies moet dan worden gerefereerd in een aan de aanhef van het ontwerp toe te voegen lid.

voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

5. Noch artikel 22 van de wet van 27 december 2006 ‘houdende diverse bepalingen (I)’, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, noch de koninklijke en ministeriële besluiten, vermeld in het vierde tot het dertiende lid van de aanhef, bieden rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Indien de verwijzing naar de in die leden vermelde teksten nuttig wordt geacht voor een goed begrip van de ontworpen regeling (bijvoorbeeld omdat zij de rechtstreekse aanleiding ervoor vormen), dient die verwijzing te worden voorafgegaan door het woord “Overwegende”. Indien dat niet het geval is, moeten de betrokken leden worden weggelaten uit de aanhef.

6. Het is niet zinvol in de aanhef de wijzigingen te vermelden die vroeger zijn aangebracht in de te wijzigen bepaling. Het is evenmin nodig het artikel te vermelden waarop de wijziging betrekking heeft. Het betrokken artikel en de vermelding van de vroegere wijzigingen ervan zijn immers herkenbaar bij het lezen van de wijzigingsbepaling in het ontworpen besluit.³ Aan het einde van het derde lid van de aanhef – dat het tweede lid dient te worden – moet derhalve de zinsnede “, artikel 11, § 1, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 oktober 1996 en bij het koninklijk besluit van 2 juni 2006” worden geschrapt.

DISPOSITIEF

Artikel 1

7. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet worden geschreven “betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 18 oktober 1996 en 2 juni 2006;”.

Artikelen 2 tot 7

8. De ontworpen regeling werkt, al naargelang de instelling en de bijhorende managementfunctie, terug tot data gaande van 6 december 2001 tot 16 januari 2007. Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten valt af te leiden dat de data tot dewelke wordt teruggewerkt die zijn van de aanstelling van de betrokken personen.

Dat de rechtstoestand van de betrokkenen pas nu op retroactieve wijze wordt geregeld, nadat daarover gedurende jaren rechtsonzekerheid heeft bestaan, kan bezwaarlijk in

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

overeenstemming worden geacht met hetgeen van een behoorlijke regelgeving mag worden verwacht.

Afgezien daarvan valt op te merken dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval 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 valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Uitvoeringsbepaling

9. De uitvoeringsbepaling moet in de Nederlandse tekst worden vernummerd tot een artikel 8 (niet: “Art. 3”).

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à limiter, à l'égard des personnes exerçant en qualité de mandataires une fonction de management dans certains organismes publics, l'application de la loi du 27 juin 1969¹ au régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, secteur soins de santé, et au régime de pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés.

2. Le dispositif en projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, 2°, de la loi du 27 juin 1969, qui habilite le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après avis du Conseil national du travail, à 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 ».

FORMALITÉS

3. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, 2°, de la loi du 27 juin 1969, l'avis du Conseil national du travail doit être recueilli concernant le dispositif en projet. Il ne ressort d'aucun document transmis au Conseil d'État, section de législation, qu'un tel avis a été obtenu. Cette

¹ Loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

formalité doit, par conséquent, encore être accomplie². Si le texte de l'arrêté royal en projet est encore modifié à la suite de l'avis ainsi recueilli, ces modifications devront également être encore soumises à l'avis de la section de législation.

4. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, sauf si l'avant-projet, le projet ou la proposition en est dispensé. Ces dispenses sont déterminées par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Il ne s'avère pas que le régime en projet puisse s'inscrire dans l'une des catégories de dispenses prévues à l'article 2 de l'arrêté royal précité, en vertu duquel aucun examen préalable au sens susvisé ne doit être réalisé. Un tel examen doit dès lors encore avoir lieu. Si cet examen devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi précitée est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

5. Ni l'article 22 de la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)' auquel il est fait référence dans le deuxième alinéa du préambule du projet, ni les arrêtés royaux et ministériels, mentionnés dans les alinéas 4 à 13 du préambule, ne procurent un fondement juridique au dispositif en projet. Si la référence aux textes mentionnés dans ces alinéas est jugée utile à la bonne compréhension du dispositif en projet (par exemple parce qu'ils en constituent l'origine directe), cette référence doit être précédée du mot « Considérant ». Si tel n'est pas le cas, les alinéas concernés seront omis du projet.

6. Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les modifications subies antérieurement par la disposition à modifier. Il n'est pas non plus nécessaire de faire figurer l'article concerné par la modification. L'identification de l'article concerné et la mention de ses modifications antérieures résulteront de la simple lecture de la disposition modificative de l'arrêté en projet³. Par conséquent, la phrase « , l'article 11, § 1^{er}, modifié par l'arrêté royal du 18 octobre 1996 et l'arrêté royal du 2 juin 2006 » doit être supprimée à la fin du troisième alinéa du préambule, qui doit devenir le deuxième alinéa.

² Il sera à ce moment fait référence à cet avis dans un alinéa à ajouter au préambule du projet.

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 30, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

DISPOSITIF

Article 1^{er}

7. On écrira à la fin de la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet « concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié par les arrêtés royaux des 18 octobre 1996 et 2 juin 2006 ; ».

Articles 2 à 7

8. Le dispositif en projet rétroagit, selon l'organisme et la fonction de management correspondant, à des dates situées entre le 6 décembre 2001 et le 16 janvier 2007. Il se déduit des documents transmis au Conseil d'État, section de législation, que les dates auxquelles la rétroactivité opère sont celles de la désignation des personnes concernées.

Le fait que la situation juridique des intéressés n'est réglée que maintenant, de manière rétroactive, après des années d'insécurité juridique à ce sujet, peut difficilement être réputé se concilier avec ce qu'on est en droit d'attendre d'une bonne législation.

Indépendamment de cela, on observera que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que sous certaines conditions.

Faire rétroagir des arrêtés n'est admissible que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe de l'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

La rétroactivité du régime en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées.

Disposition d'exécution

9. Dans le texte néerlandais, la disposition d'exécution doit devenir l'article 8 (et non : « Art.3 »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME