



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.687/1-2
van 6 januari 2014

avis 54.687/1-2
du 6 janvier 2014

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake sociale zekerheid'

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses en
matière de sécurité sociale'

Op 4 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid'.

De hoofdstukken 2 tot 4 en 6 tot 10 van het voorontwerp zijn door de eerste kamer onderzocht op 30 december 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 januari 2014

De hoofdstukken 1 en 5 van het voorontwerp zijn door de tweede kamer onderzocht op 30 december 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Roger WIMMER, 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 30 december 2013.

*

Le 4 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État aux Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de sécurité sociale'.

Les chapitres 2 à 4 et 6 à 10 de l'avant-projet ont été examinés par la première chambre le 30 décembre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 janvier 2014.

Les chapitres 1^{er} et 5 de l'avant-projet ont été examinés par la deuxième chambre le 30 décembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Les rapports ont été présentés par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section, et Roger WIMMER, 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 30 décembre 2013.

*

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat in principe 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 in de zin van artikel 2, 9°, van die wet uit te voeren.

In zoverre bepalingen van het voorliggende voorontwerp van wet niet kunnen worden ingepast in één van de vrijstellingscategorieën bepaald in artikel 2 van 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’, moet een voorafgaand onderzoek in voormelde zin worden uitgevoerd.

Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving werden een aantal DOEB-vrijstellingsformulieren A meegedeeld met betrekking tot diverse onderdelen van het voorontwerp van wet. Met betrekking tot hoofdstuk 9 werd een DOEB-screeningsformulier toegestuurd.

In de meegedeelde vrijstellingsformulieren wordt voor elke bepaling van het voorontwerp weergegeven om welke reden wordt afgezien van het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren. Sommige van die redenen refereren terecht aan één van de vrijstellingsgevallen, vermeld in artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 20 september 2012. Dat is het geval voor de wijzigingen met betrekking tot dewelke wordt vermeld dat de vrijstelling is gesteund op het gegeven dat de betrokken wijzigingen een louter formeel karakter hebben in de zin van artikel 2, 4°, van het voornoemde koninklijk besluit (zie de artikelen 4, 7, 8 en 12 van het voorontwerp). Met betrekking tot andere bepalingen van het voorontwerp (zie de artikelen 11, 14 en 15) wordt erop gewezen dat erin maatregelen van begrotingstechnische aard in de zin van artikel 2, 2°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 zijn vervat.

Met betrekking tot nog andere bepalingen van het voorontwerp wordt evenwel een reden opgegeven voor de vrijstelling die niet valt in te passen in één van de vrijstellingsgevallen, opgesomd in artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2012. Dat is het geval voor de reden van vrijstelling die wordt ingeroepen met betrekking tot de artikelen 2, 3, 5 en 6 van het voorontwerp, in welk verband wordt verwezen naar het gegeven dat de ontworpen wijzigingen bij

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

hoogdringendheid moeten worden tot stand gebracht.² De noodzaak om bepaalde begrippen te preciseren (zie de redengeving met betrekking tot de artikelen 19 tot 22) of sommige belangrijke projecten een wettelijke basis te geven (zie de redengeving met betrekking tot artikel 9) zijn evenmin redenen die overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2012 kunnen worden ingeroepen voor een vrijstelling. Dat geldt ook voor de vermelding die op diverse vrijstellingsformulieren voorkomt als zou op voorhand met zekerheid kunnen worden vastgesteld dat de ontworpen wijzigingen een te verwaarlozen impact zouden hebben op sociaal of economisch vlak of op het gebied van het leefmilieu.

Uit wat voorafgaat volgt dat de voornoemde formulieren nog steeds niet werden aangepast aan de gevallen van vrijstelling die werden ingevoerd bij het koninklijk besluit van 20 september 2012. De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om deze formulieren met betrekking tot de diverse onderdelen van het voorliggende voorontwerp van wet aan een nieuw onderzoek te onderwerpen wat betreft de redenen om geen effectbeoordeling door te voeren en om in voorkomend geval alsnog over te gaan tot een effectbeoordeling.

2. In adviesaanvragen met betrekking tot verzamelwetgeving in de zin van het voorliggende voorontwerp van wet dient erop te worden toegezien dat aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, de documenten met betrekking tot de voorafgaande vormvereisten op zo een wijze worden meegedeeld dat eruit gemakkelijk en op een voldoende duidelijke manier valt af te leiden dat met betrekking tot de uiteenlopende onderdelen van het voorontwerp van wet de vormvereisten werden nageleefd die specifiek betrekking hebben op de desbetreffende onderdelen. Dat is nu evenwel niet steeds gebeurd.

Zo strekt het voorontwerp van wet tot het regelen van diverse aangelegenheden waaromtrent met toepassing van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’, en behoudens in spoedeisende gevallen, het advies moet worden ingewonnen van de Nationale Arbeidsraad of het beheerscomité van de sociale zekerheidsinstelling die met de toepassing is belast van de desbetreffende wetten of besluiten inzake sociale zekerheid. Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, werden in dat verband diverse documenten meegedeeld waarvan sommige aantonen dat aan het vormvoorschrift van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 is voldaan.³ Met betrekking tot andere bepalingen van het voorontwerp heeft de gemachtigde bevestigd dat de in artikel 15 van de voornoemde wet voorgeschreven adviezen niet werden ingewonnen.⁴ Met betrekking tot nog andere onderdelen van het voorontwerp worden dan weer uittreksels uit de notulen van de vergadering van het bevoegde beheerscomité meegedeeld waaruit evenwel niet duidelijk blijkt of en over welke bepalingen van het voorontwerp door dat comité precies is geadviseerd. Hierdoor wordt uiteraard het toezicht bemoeilijkt op de naleving van de

² In artikel 2, 5°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 wordt weliswaar van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzakelijkheid van de uitvoering van een effectbeoordeling vrijgesteld “voorgenomen regelgeving waarover het advies van de Raad van State wordt gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, of waarover geen advies van de Raad van State wordt gevraagd in het met bijzondere redenen omklede geval van de hoogdringendheid, bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van diezelfde wetten”, doch dit geval van vrijstelling is *in casu* niet van toepassing.

³ Zo bijvoorbeeld wat artikel 5 van het voorontwerp betreft.

⁴ Dat is alvast het geval voor de artikelen 2 tot 4 van het voorontwerp.

vormvereisten die met toepassing van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 moeten worden nagekomen met betrekking tot de diverse onderdelen van het voorontwerp.

Er zal in de toekomst nauwlettender op moeten worden toegezien dat in adviesaanvragen zoals de voorliggende duidelijker wordt aangegeven welke vormvereisten zijn nagekomen met betrekking tot welke specifieke onderdelen van de tekst van het voorontwerp. Wat meer in het bijzonder de met betrekking tot het voorliggende voorontwerp van wet bij artikel 15 van de wet van 25 april 1963 voorgeschreven vormvereisten betreft, dienen de bepalingen van het voorontwerp waaromtrent die vereisten nog niet zijn nagekomen, alsnog om advies te worden voorgelegd aan het bevoegde beheerscomité, tenzij in dat verband de dringendheid wordt ingeroepen.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

HOOFDSTUK 1. WIJZIGINGEN AAN DE WET BETREFFENDE DE VERPLICHTE VERZEKERING VOOR GENEESKUNDIGE VERZORGING EN UITKERINGEN, GECOÖRDINEERD OP 14 JULI 1994

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 2. WIJZIGINGEN AAN DE ARBEIDSWET VAN 16 MAART 1971

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 3. WIJZIGINGEN AAN DE ARBEIDSONGEVALLENWET VAN 10 APRIL 1971

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 4. VERSTERKING VAN DE WERKBONUS

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 5. GEÏNTEGREERDE POLITIE

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

⁵ In dat geval dient overeenkomstig artikel 15, derde lid, van de wet van 25 april 1963 de voorzitter van het bevoegde beheerscomité daarvan op de hoogte te worden gebracht.

HOOFDSTUK 6. DIENST VOOR DE OVERZEESE SOCIALE ZEKERHEID

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 7. WIJZIGINGEN VAN DE WET VAN 15 JANUARI 1990 HOUDENDE OPRICHTING EN ORGANISATIE VAN EEN KRUISPUNTBANK VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

HOOFDSTUK 8. WIJZIGING VAN DIVERSE BEPALINGEN INZAKE DE JAARLIJKSE VAKANTIE VAN DE WERKNEMERS

Artikel 22

Overeenkomstig artikel 22 van het voorontwerp hebben de bepalingen van hoofdstuk 8 uitwerking met ingang van 1 april 2012.⁶

In dat verband dient erop te worden gewezen dat volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van één of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscollages worden verhinderd zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁷

⁶ Sommige andere bepalingen van het ontwerp voorzien eveneens in een regeling van retroactieve inwerkingtreding van bepaalde hoofdstukken van het ontwerp. Ingeval de Raad van State, afdeling Wetgeving, de betrokken retroactiviteit juridisch toelaatbaar acht, rekening houdend met onder meer de door de gemachtigde verstrekte verantwoording, wordt hierop niet nader ingegaan in het advies.

⁷ Zie onder meer GwH 18 februari 2009, nr. 26/2009, B.13; 17 januari 2013, nr. 3/2013, B.4.

In verband met de terugwerkende kracht van de bepalingen van hoofdstuk 8 van het voorontwerp werd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende meegedeeld :

“Artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd voert een recht op ‘Europese’ vakantie in waarmee werknemers effectief vakantie kunnen opnemen in de loop van hetzelfde kalenderjaar als dat waarin ze prestaties geleverd hebben, in verhouding tot die prestaties, indien de duur van hun vakantie, berekend in functie van de prestaties van het voorgaande dienstjaar, lager is dan de vakantieduur berekend in functie van de prestaties van het lopende jaar.

Naar aanleiding van het in overeenstemming brengen van de regelgeving inzake jaarlijkse vakantie met hogervermeld artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG werd door de wet van 29 maart 2012 houdende diverse bepalingen (I) een artikel 17bis ingevoegd in de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, gecoördineerd op 28 juni 1971.

Derhalve worden krachtens onderhavig wetsontwerp een aantal wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 10 juni 2001 tot eenvormige definiëring van begrippen met betrekking tot arbeidstijdgegevens ten behoeve van de sociale zekerheid. Deze moeten op dezelfde datum in werking treden als hogervermelde bepalingen, zijnde 1 april 2012.”

Tevens werd nog verduidelijkt :

“En ce qui concerne le chapitre 8 (vacances annuelles) : la disposition, en modifiant et en insérant des définitions légales dans le cadre du nouveau régime des vacances supplémentaires (également connu sous le vocable de ‘vacances européennes’), vise à dissiper des malentendus rencontrés dans la pratique depuis l’entrée en vigueur de ce nouveau régime le 1^{er} avril 2012. Il s’agit donc de conférer une sécurité juridique à des situations passées et à éviter des confusions dans le futur. Ce souci de sécurité juridique est conforme à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de rétroactivité.”

De vraag rijst of in de aangehaalde verantwoording niet tevens dient te worden ingegaan op de toelaatbaarheid van de retroactiviteit in de mate er voor de werkgevers bijkomende lasten voortvloeien uit de in hoofdstuk 8 van het voorontwerp vervatte regeling inzake jaarlijkse vakantie. Het verdient aanbeveling dat de gegeven verantwoording op dat punt zou worden aangevuld en zou worden weergegeven in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet.

HOOFDSTUK 9. AANVULLING VAN DE BESLUITWET VAN 28 DECEMBER 1944 BETREFFENDE DE MAATSCHAPPELIJKE ZEKERHEID DER ARBEIDERS VOOR WAT DE BASISPRINCIPES VAN DE WERKLOOSHEIDSVERZEKERING BETREFT

Artikelen 23 en 24

1. De artikelen 23 en 24 van het voorontwerp strekken ertoe een substantiële wettelijke basis tot stand te brengen voor het vaststellen door de Koning van sommige uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot de basisprincipes inzake de werkloosheidsverzekering. Naar aanleiding van de totstandkoming van het koninklijk besluit van 23 juli 2012 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 2011 tot wijziging van de artikelen 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124

en 131^{septies} van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering' is de wettelijke basis van een aantal van dergelijke uitvoeringsmaatregelen immers in vraag gesteld.⁸

In de artikelen 23 en 24 van het voorontwerp wordt beoogd om respectievelijk een paragraaf 1^{sexies} en een paragraaf 1^{septies} toe te voegen aan artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 'betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders'. Het voornoemde artikel 7 vormt op zich al een zeer omvangrijke bepaling. Ter wille van de toegankelijkheid en de leesbaarheid van die bepaling en van de eveneens omvangrijke paragrafen die er nu aan worden toegevoegd, dient erop te worden toegezien dat de redactie van deze laatste voldoende overzichtelijk blijft. Dat is thans niet het geval aangezien de ontworpen paragrafen een aantal opsommingen bevatten waarvan de onderscheiden onderdelen worden weergegeven met een opsommingsteken en de indeling van de paragrafen voor het overige op een weinig gebruikelijke wijze gebeurt.

Het gebruik van de opsommingstekens bemoeilijkt de identificatie van de onderdelen van de betrokken opsommingen en verhoogt het risico op vergissingen bij verwijzingen of wijzigingen. In het ontworpen artikel 7, § 1^{sexies}, van de besluitwet van 28 december 1944 (artikel 23 van het voorontwerp) moeten de opsommingstekens dan ook worden vervangen door "a)", "b)", "c)", enzovoort, terwijl de "a)", "b)" en "c)", die nu al voorkomen in de ontworpen paragraaf, telkens moeten worden vervangen door "1°", "2°" of "3°". In het ontworpen artikel 7, § 1^{septies} (artikel 24 van het voorontwerp), moeten de bolvormige tekens worden vervangen door "1°", "2°", "3°", enzovoort.⁹ Rekening houdend hiermee dienen waar nodig in de ontworpen bepalingen de interne verwijzingen te worden aangepast.

2. In de Franse tekst van de inleidende zin van het ontworpen artikel 7, § 1^{septies}, tweede lid (artikel 24 van het voorontwerp), worden de woorden "in elke kalendermaand", die in de Nederlandse tekst voorkomen, niet weergegeven.

Nog in de Franse tekst moet, naar analogie van de Nederlandse tekst, in het ontworpen artikel 7, § 1^{septies}, tweede lid, na het vierde opsommingsteken in het tweede lid (lees : in artikel 7, § 1^{septies}, tweede lid, 4°, tweede lid), worden geschreven "ou le demi-montant journalier de l'allocation".

⁸ Dat gebeurde in advies 51.467/1 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 21 juni 2012 uitbracht over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 23 juli 2012 is geworden. Het betrokken koninklijk besluit heeft sindsdien tevens aanleiding gegeven tot een prejudiciële vraag van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, aan het Grondwettelijk Hof (RvS nr. 221.853, 20 december 2012, vzw Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen).

⁹ Zie *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten. Handleiding wetgevingstechniek*, Raad van State, 2008, aanbevelingen nrs. 58 en 59, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

HOOFDSTUK 10. SOCIAAL STATUUT DER ZELFSTANDIGEN

Artikel 28

Rekening houdend met de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 28 van het voorontwerp wordt gegeven, schrijve men ter wille van de duidelijkheid in het ontworpen artikel 17, vijfde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 'houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen': "kunnen bij de arbeidsrechtbank de wettigheid van de hen betreffende beslissing van de Commissie betwisten met toepassing van artikel 581, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek".

Artikel 30

In artikel 30 van het voorontwerp dient op een correcte wijze te worden vermeld welke onderdelen van artikel 11 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 worden gewijzigd. Nu is dat niet het geval in artikel 30, 1°, noch in artikel 30, 2°, van het voorontwerp. De betrokken wijzigingsbepalingen moeten derhalve worden herzien.

*

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

*

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 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 en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence au sens de l'article 2, 9°, de cette loi.

Dès lors que les dispositions de l'avant-projet de loi à l'examen ne s'inscrivent dans aucune des catégories de dispenses prévues à l'article 2 de 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', un examen préalable au sens précité doit avoir lieu.

Une série de formulaires « EIDDD : Exemption (formulaire A) » portant sur les différentes parties de l'avant-projet de loi a été transmise au Conseil d'État, section de législation. S'agissant du chapitre 9, un formulaire de screening EIDDD a été communiqué.

Les formulaires de dispense transmis précisent, pour chaque disposition de l'avant-projet, les motifs pour lesquels on ne procède pas à l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence. Certains de ces motifs se réfèrent, à juste titre, à l'une des dispenses prévues à l'article 2 de l'arrêté royal précité du 20 septembre 2012. Tel est le cas des modifications pour lesquelles il est mentionné que la dispense est fondée sur le fait que ces modifications sont de nature purement formelle au sens de l'article 2, 4°, de l'arrêté royal précité (voir les articles 4, 7, 8 et 12 de l'avant-projet). Pour d'autres dispositions de l'avant-projet (voir les articles 11, 14 et 15), il est souligné que celles-ci contiennent des mesures de nature technico-budgétaire au sens de l'article 2, 2°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012.

S'agissant encore d'autres dispositions de l'avant-projet, on invoque cependant un motif de dispense qui ne s'inscrit dans aucun des cas énumérés à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012. Tel est le cas du motif de dispense invoqué pour les articles 2, 3, 5 et 6 de l'avant-projet, au sujet desquels il est indiqué que les modifications en projet doivent être prises d'urgence ². La nécessité de préciser certaines notions (voir la motivation relative aux articles 19 à 22) ou de donner une base légale à certains projets importants (voir la motivation relative à l'article 9) ne constitue pas davantage un motif pouvant être invoqué en vue d'obtenir une

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² L'article 2, 5°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012 dispense certes d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence « la réglementation envisagée sur laquelle l'avis du Conseil d'État est demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, premier alinéa, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ou sur laquelle l'avis du Conseil d'État n'est pas demandé dans les cas d'urgence spécialement motivés, visés à l'article 3, § 1^{er}, premier alinéa, des mêmes lois », mais ce cas de dispense ne s'applique pas en l'espèce.

dispense en vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012. Cette observation vaut également pour la mention figurant dans plusieurs formulaires d'exemption selon laquelle il serait établi d'avance avec certitude que les modifications en projet auraient un impact négligeable au plan social ou économique ou en matière d'environnement.

Il découle de ce qui précède que les formulaires précités n'ont toujours pas été adaptés aux cas de dispense qui ont été introduits par l'arrêté royal du 20 septembre 2012. Les auteurs de l'avant-projet feront bien de réexaminer ces formulaires en ce qui concerne les différentes parties du présent avant-projet de loi pour ce qui est des motifs invoqués afin de ne pas réaliser d'évaluation d'incidence et, le cas échéant, d'encore procéder à une telle évaluation d'incidence.

2. Dans les demandes d'avis portant sur une législation « fourre-tout », comme l'avant-projet de loi à l'examen, il convient de veiller à transmettre les documents relatifs aux formalités préalables au Conseil d'État, section de législation, de manière telle qu'il puisse en être déduit facilement et de façon suffisamment claire que, s'agissant des différentes parties de l'avant-projet de loi, les formalités se rapportant spécifiquement aux parties concernées ont été respectées. Tel n'a cependant pas toujours été le cas en l'espèce.

Ainsi, l'avant-projet de loi vise à régler différentes matières pour lesquelles, en application de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', et sauf en cas d'urgence, l'avis du Conseil national du travail ou du comité de gestion de l'organisme de la sécurité sociale chargé d'appliquer les lois ou arrêtés en matière de sécurité sociale concernés est requis. À cet égard, différents documents ont été transmis au Conseil d'État, section de législation, dont certains attestent que la formalité prévue à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 a été remplie³. À propos d'autres dispositions de l'avant-projet, le délégué a confirmé que les avis requis par l'article 15 de la loi précitée n'ont pas été recueillis⁴. Pour d'autres parties encore de l'avant-projet, des extraits du procès-verbal de la réunion du comité de gestion compétent ont bien été transmis, mais ceux-ci ne permettent toutefois pas d'établir clairement si ce comité a donné son avis sur des dispositions de l'avant-projet et, le cas échéant, sur quelles dispositions il porte précisément. Cette situation complique évidemment le contrôle du respect des formalités à remplir en application de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 en ce qui concerne les différentes parties de l'avant-projet.

³ Tel est le cas, par exemple, en ce qui concerne l'article 5 de l'avant-projet.

⁴ Tel est assurément le cas pour les articles 2 à 4 de l'avant-projet.

Il faudra à l'avenir être plus attentif à ce que les demandes d'avis telles que la présente précisent plus clairement quelles formalités ont été remplies et à propos de quelles rubriques spécifiques du texte de l'avant-projet. S'agissant plus particulièrement des formalités prescrites par l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 en ce qui concerne l'avant-projet de loi à l'examen, les dispositions de celui-ci pour lesquelles ces formalités n'ont pas encore été remplies doivent encore être soumises à l'avis du comité de gestion compétent, sauf si l'urgence est invoquée à cet égard⁵.

EXAMEN DU TEXTE

CHAPITRE 1. MODIFICATIONS À LA LOI RELATIVE À L'ASSURANCE OBLIGATOIRE SOINS DE SANTÉ ET INDEMNITÉS, COORDONNÉE LE 14 JUILLET 1994

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 2. MODIFICATIONS À LA LOI DU 16 MARS 1971 SUR LE TRAVAIL

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 3. MODIFICATIONS À LA LOI DU 10 AVRIL 1971 SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 4. RENFORCEMENT DU BONUS À L'EMPLOI

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 5. POLICE INTÉGRÉE

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

⁵ Dans ce cas, conformément à l'article 15, alinéa 3, de la loi du 25 avril 1963, le président du comité de gestion compétent en sera informé.

CHAPITRE 6. OFFICE DE SÉCURITÉ SOCIALE D'OUTRE-MER

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 7. MODIFICATIONS DE LA LOI DU 15 JANVIER 1990 RELATIVE À L'INSTITUTION ET À L'ORGANISATION D'UNE BANQUE-CARREFOUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE 8. MODIFICATION DE DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX VACANCES ANNUELLES DES TRAVAILLEURS SALARIÉS

Article 22

En vertu de l'article 22 de l'avant-projet, les dispositions du chapitre 8 produisent leurs effets le 1^{er} avril 2012⁶.

Il convient de rappeler à cet égard que, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous⁷.

Concernant l'effet rétroactif des dispositions du chapitre 8 de l'avant-projet, il a été communiqué au Conseil d'État, section de législation, ce qui suit :

« Artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd voert een recht op 'Europese' vakantie in waarmee werknemers effectief vakantie kunnen opnemen in de loop van hetzelfde kalenderjaar als dat waarin ze prestaties geleverd hebben, in verhouding tot die prestaties, indien de duur van hun vakantie, berekend in functie van de prestaties van het voorgaande dienstjaar, lager is dan de vakantieduur berekend in functie van de prestaties van het lopende jaar.

Naar aanleiding van het in overeenstemming brengen van de regelgeving inzake jaarlijkse vakantie met hogervermeld artikel 7 van richtlijn 2003/88/EG werd door de wet

⁶ D'autres dispositions du projet prévoient également une entrée en vigueur avec effet rétroactif de certains chapitres du projet. Dans l'hypothèse où le Conseil d'État, section de législation, estime que la rétroactivité visée peut être admise juridiquement, compte tenu notamment de la justification fournie par le délégué, cette question ne sera pas examinée plus avant dans le présent avis.

⁷ Voir, entre autres : C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13; 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4.

van 29 maart 2012 houdende diverse bepalingen (I) artikel 17*bis* ingevoegd in de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, gecoördineerd op 28 juni 1971.

Derhalve worden krachtens onderhavig wetsontwerp een aantal wijzigingen aangebracht in het koninklijk besluit van 10 juni 2001 tot eenvormige definiëring van begrippen met betrekking tot arbeidstijdgegevens ten behoeve van de sociale zekerheid. Deze moeten op dezelfde datum in werking treden als hogervermelde bepalingen, zijnde 1 april 2012. ».

Par ailleurs, il a encore été précisé :

« En ce qui concerne le chapitre 8 (vacances annuelles) : la disposition, en modifiant et en insérant des définitions légales dans le cadre du nouveau régime des vacances supplémentaires (également connu sous le vocable de ‘vacances européennes’), vise à dissiper des malentendus rencontrés dans la pratique depuis l’entrée en vigueur de ce nouveau régime le 1^{er} avril 2012. Il s’agit donc de conférer une sécurité juridique à des situations passées et à éviter des confusions dans le futur. Ce souci de sécurité juridique est conforme à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de rétroactivité ».

La question se pose de savoir si la justification évoquée ne doit pas également aborder l’admissibilité de la rétroactivité dans la mesure où des charges supplémentaires pour les employeurs découlent du régime relatif aux vacances annuelles prévu au chapitre 8 de l’avant-projet. Il est recommandé de compléter la justification fournie sur ce point et de l’inclure dans l’exposé des motifs de l’avant-projet de loi.

CHAPITRE 9. COMPLÉMENT DE L’ARRÊTÉ-LOI DU 28 DÉCEMBRE 1944 CONCERNANT LA SÉCURITÉ SOCIALE DES TRAVAILLEURS POUR CE QUI CONCERNE LES PRINCIPES DE BASE DE L’ASSURANCE CHÔMAGE

Articles 23 et 24

1. Les articles 23 et 24 de l’avant-projet ont pour objet de mettre en place une base légale substantielle permettant au Roi de fixer certaines mesures d’exécution concernant les principes de base relatifs à l’assurance chômage. À l’occasion de l’élaboration de l’arrêté royal du 23 juillet 2012 ‘modifiant l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l’arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36*ter*, 36*quater*, 36*sexies*, 40, 59*quinquies*, 59*sexies*, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131*septies* de l’arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage’, la base légale d’une série de mesures d’exécution de cet ordre a en effet été remise en question ⁸.

Les articles 23 et 24 de l’avant-projet visent à ajouter respectivement un paragraphe 1^{er}*sexies* et un paragraphe 1^{er}*septies* à l’article 7 de l’arrêté-loi du 28 décembre 1944 ‘concernant la sécurité sociale des travailleurs’. L’article 7 précité constitue déjà en soi une

⁸ Tel fut le cas dans l’avis 51.467/1 que le Conseil d’État, section de législation, a formulé le 21 juin 2012 sur un projet devenu l’arrêté royal du 23 juillet 2012. Cet arrêté royal a depuis également donné lieu à une question préjudicielle du Conseil d’État, section du contentieux administratif, à la Cour constitutionnelle (C.E., n° 221.853, 20 décembre 2012, A.S.B.L. Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen).

disposition de grande ampleur. Par souci d'accessibilité et de lisibilité de cette disposition et des paragraphes, également volumineux, qui y sont présentement ajoutés, on veillera à ce que la rédaction de ces derniers reste suffisamment claire. Tel n'est pas le cas actuellement dès lors que les paragraphes en projet comportent une série d'énumérations dont les différentes subdivisions sont indiquées au moyen de puces et que la division des paragraphes est pour le surplus opérée de manière peu commune.

L'utilisation des puces rend difficile l'identification des subdivisions des énumérations concernées et augmente le risque d'erreurs de références ou de modifications. Il convient par conséquent de les remplacer à l'article 7, § 1^{er}*sexies*, en projet, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 (article 23 de l'avant-projet), par « a) », « b) », « c) », etc., tandis que les « a) », « b) » et « c) », qui figurent déjà dans le paragraphe en projet, doivent être remplacés par « 1° », « 2° » ou « 3° ». À l'article 7, § 1^{er}*septies*, en projet (article 24 de l'avant-projet), on remplacera les ronds pleins par « 1° », « 2° », « 3° », etc.⁹. En conséquence, on adaptera le cas échéant les références internes dans les dispositions en projet.

2. Dans le texte français de la phrase introductive de l'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 2, en projet (article 24 de l'avant-projet), les mots « in elke kalendermaand », qui apparaissent dans le texte néerlandais, sont sans équivalents.

Toujours dans le texte français, par analogie avec le texte néerlandais, on écrira, à l'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 2, en projet, après le quatrième rond plein à l'alinéa 2 (lire : à l'article 7, § 1^{er}*septies*, alinéa 2, 4°, alinéa 2), « ou le demi-montant journalier de l'allocation ».

CHAPITRE 10. STATUT SOCIAL DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Article 28

Compte tenu du commentaire consacré à l'article 28 de l'avant-projet dans l'exposé des motifs, on écrira, par souci de clarté, à l'article 17, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants' : « peuvent contester la légalité de la décision de la Commission les concernant auprès du tribunal du travail en application de l'article 581, 1°, du Code judiciaire ».

⁹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^{os} 58 et 59, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 30

L'article 30 de l'avant-projet doit mentionner correctement quelles parties de l'article 11 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 sont modifiées. Tel n'est pas le cas actuellement à l'article 30, 1°, ni à l'article 30, 2°, de l'avant-projet. Il y a par conséquent lieu de réexaminer les dispositions modificatives concernées.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

LE GREFFIER - DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre LIÉNARDY