



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.693/1
van 6 januari 2014

avis 54.693/1
du 6 janvier 2014

over

sur

een ontwerp van
‘regeringsamendement op het
ontwerp van wet houdende
diverse bepalingen inzake
sociale zekerheid, waarbij een
hoofdstuk 11 wordt ingevoegd’

un projet ‘d’amendement du
gouvernement sur le projet de
loi portant des dispositions
diverses en matière du sécurité
sociale, dont le chapitre 11 est
inséré’

Op 5 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ‘regeringsamendement op het ontwerp van wet houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid, waarbij een hoofdstuk 11 wordt ingevoegd’.

Het ontwerp is 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 Frédéric VANNESTE, 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 6 januari 2014.

*

Le 5 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet 'd'amendement du gouvernement sur le projet de loi portant des dispositions diverses en matière du sécurité sociale, dont le chapitre 11 est inséré'.

Le projet a été examiné 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 Frédéric VANNESTE, 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 6 janvier 2014.

*

1. 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

2. Ernaar gevraagd of met betrekking tot het regeringsamendement alle voorgeschreven vormvereisten werden nageleefd, antwoordde de gemachtigde:

“In bijlage vindt u advies van het beheerscomité van de RSZ, de doeb-test, advies IF en akkoord begroting. Deze stukken hebben betrekking op een eerder ontwerp van wet dat later is opgesplitst in twee delen, zonder evenwel dat daarbij de inhoud werd gewijzigd.”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, kan genoeg nemen met dit antwoord, op één uitzondering na. Op het “DOEB-vrijstellingsformulier (formulier A)” wordt immers vermeld dat kan worden afgezien van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren met verwijzing naar het louter formele karakter van de ontworpen wijzigingen, enerzijds, en het spoedeisende karakter ervan, anderzijds.

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 het regeringsamendement niet kan 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.

Wat dat betreft, valt op te merken dat het louter formeel karakter van de regeling die het voorwerp uitmaakt van het regeringsamendement, en waaraan wordt gerefereerd op het vrijstellingsformulier, één van de vrijstellingsgevallen is die worden vermeld in artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 20 september 2012.² Het valt evenwel te betwijfelen of een regeringsamendement waarbij onder meer een globale werkgeversbasisbijdrage wordt ingevoerd en er in afzonderlijke basisbijdragen wordt voorzien voor de werkgevers van de privésector en de publieke sector, waarbij binnen deze laatste sector nog een onderscheid wordt gemaakt tussen het

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

² Zie artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012.

statutair en het contractueel personeel, nog in redelijkheid kan worden beschouwd als bevattende uitsluitend wijzigingen met een louter formeel karakter.

Aan de andere kant moet worden opgemerkt dat het spoedeisende karakter van de regeling geen reden van vrijstelling uitmaakt die wordt vermeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2012.³

Er blijkt met andere woorden niet dat de regeling die het voorwerp uitmaakt van het regeringsamendement 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.

ONDERZOEK VAN HET REGERINGSAMENDEMENT

Artikel 37

3. Artikel 37 strekt ertoe artikel 21, § 2, 6°, van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’ op te heffen. Die opheffing houdt in dat het Globaal Beheer niet langer betrekking heeft op de gezinsbijslag. De vraag rijst of als gevolg van de zesde staatshervorming niet tevens artikel 21, § 1, 6°, van de voornoemde wet moet worden opgeheven. In deze laatste bepaling wordt immers de gezinsbijslag vermeld als onderdeel van de sociale zekerheid der werknemers.

Artikel 39

4. Men late artikel 39 aanvangen als volgt: “In artikel 37^{ter} van dezelfde wet worden in paragraaf 1 de woorden ...”.

Artikel 43

5. In artikel 43 dienen de woorden “van dezelfde programmawet” te worden vervangen door de woorden “van de Programmawet (I) van 24 december 2002”.

Artikel 44

6. In de artikelen 36 en 37 van de Programmawet van 8 juni 2008 zal, ook na de wijziging ervan bij artikel 44, worden verwezen naar artikel 38, § 3, 5° tot 10°, van de wet van

³ 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.

29 juni 1981. Vraag is of hierbij voldoende rekening wordt gehouden met de wijzigingen die artikel 41 beoogt aan te brengen in artikel 38, § 3, van die wet, en waaruit valt af te leiden dat er als gevolg van die wijziging geen 5°, 6° en 7°, meer zullen zijn in artikel 38, § 3, van de wet van 29 juni 1981.

Artikel 47

7. Men precisere in artikel 47 dat de opheffing betrekking heeft op “artikel 3, eerste lid, 3°” van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende sociale bepalingen’.

Artikel 49

8. Men late artikel 49 aanvangen als volgt: “In de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) wordt ...”.

*

1. 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FORMALITÉS PRÉALABLES

2. À la question de savoir si toutes les formalités prescrites ont été respectées concernant l'amendement du gouvernement, le délégué a répondu ce qui suit :

« In bijlage vindt u advies van het beheerscomité van de RSZ, de doeb-test, advies IF en akkoord begroting. Deze stukken hebben betrekking op een eerder ontwerp van wet dat later is opgesplitst in twee delen, zonder evenwel dat daarbij de inhoud werd gewijzigd ».

Le Conseil d'État, section de législation, peut se contenter de cette réponse, à une exception près. En effet, le formulaire « EIDDD : Exemption (formulaire A) » mentionne qu'il est permis de ne pas procéder à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable en se référant à la nature purement formelle des modifications en projet, d'une part, et à leur caractère urgent, d'autre part.

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 sur le développement durable au sens de l'article 2, 9°, de cette loi.

Dans la mesure où l'amendement du gouvernement ne peut pas s'inscrire dans l'une 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 susvisé doit être réalisé.

En ce qui concerne cet examen, on relèvera que la nature purement formelle de la réglementation qui fait l'objet de l'amendement du gouvernement et à laquelle le formulaire d'exemption fait référence est l'un des cas de dispenses mentionnés à l'article 2 de l'arrêté royal précité du 20 septembre 2012². Il est toutefois permis de douter qu'un amendement du gouvernement qui, notamment, instaure une cotisation patronale de base globale et prévoit des cotisations de base distinctes pour les employeurs du secteur privé et du secteur public, avec encore, au sein de ce dernier secteur, une distinction entre le personnel statutaire et contractuel, puisse encore raisonnablement être considérée comme ne contenant que des modifications à caractère purement formel.

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

² Voir l'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012.

D'autre part, il convient d'observer que le caractère urgent de la réglementation ne constitue pas un motif de dispense mentionné à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 septembre 2012³.

En d'autres termes, il ne s'avère pas que la réglementation qui fait l'objet de l'amendement du gouvernement 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.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU GOUVERNEMENT

Article 37

3. L'article 37 vise à abroger l'article 21, § 2, 6°, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés'. Cette abrogation implique que la Gestion globale ne concerne plus les prestations familiales. La question se pose de savoir si, à la suite de la sixième réforme de l'État, l'article 21, § 1^{er}, 6°, de la loi précitée ne doit pas également être abrogé. En effet, cette dernière disposition mentionne les prestations familiales comme élément de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Article 39

4. On rédigera le début de l'article 39 comme suit : « À l'article 37^{ter} de la même loi, au paragraphe 1^{er}, les mots ... ».

Article 43

5. À l'article 43, les mots « de la même loi-programme » doivent être remplacés par les mots « de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 ».

³ Si, à l'article 2, 5°, de l'arrêté royal du 20 septembre 2012, « 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 » est dispensée d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, il n'en demeure pas moins que ce cas de dispense ne s'applique pas en l'espèce.

Article 44

6. Les articles 36 et 37 de la loi-programme du 8 juin 2008 viseront, également après leur modification par l'article 44, l'article 38, § 3, 5° à 10°, de la loi du 29 juin 1981. La question est de savoir si les modifications que l'article 41 entend apporter à l'article 38, § 3, de cette loi sont suffisamment prises en considération et desquelles il se déduit qu'à la suite de cette modification, l'article 38, § 3, de la loi du 29 juin 1981 ne comportera plus de 5°, 6° et 7°.

Article 47

7. On précisera à l'article 47 que l'abrogation concerne « l'article 3, alinéa 1^{er}, 3° » de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des dispositions sociales'.

Article 49

8. On rédigera le début de l'article 49 comme suit : « Dans la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), un nouvel article ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME