



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.317/1
van 28 november 2016

avis 60.317/1
du 28 novembre 2016

over

sur

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

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

Op 24 oktober 2016 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 voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 november 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rita VAN DEN EECKHOUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 november 2016.

*

Le 24 octobre 2016, 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 avant-projet de loi ‘portant dispositions diverses en matière sociale’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 17 novembre 2016. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rita VAN DEN EECKHOUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 novembre 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van wet strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in een aantal wetten en in een (door de wetgever bekrachtigd) koninklijk besluit, die betrekking hebben op de sociale zekerheid (artikelen 2 tot 18, 21 tot 27 en 30 van het ontwerp).

Daarnaast bevat het ontwerp bepalingen betreffende de “overdracht van de opbrengst van de verkoop van een geheel van onroerende goederen door het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag naar de RSZ Globaal Beheer” (artikelen 19 en 20 van het ontwerp).

Ten slotte bevat het ontwerp een bepaling waarbij het koninklijk besluit van (...) ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juni 2001 waarin, met toepassing van artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, het uniform begrip 'gemiddeld dagloon' wordt vastgesteld en sommige wettelijke bepalingen in overeenstemming worden gebracht’ door de wetgever wordt bekrachtigd (artikelen 28 en 29 van het ontwerp).

ONTVANKELIJKHEID

3. De artikelen 19 en 20 van het ontwerp regelen de overdracht van de opbrengst van de verkoop van bepaalde onroerende goederen van het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag naar de RSZ Globaal Beheer.

Overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State zijn een aantal teksten uitgesloten van het raadplegingsvereiste van de afdeling Wetgeving. Het gaat onder meer om teksten die geen normatieve bepalingen bevatten in materiële zin, zoals bijvoorbeeld leningen en domeinverrichtingen.

Gelet daarop is de afdeling Wetgeving niet bevoegd om over de artikelen 19 en 20 van het ontwerp, waarbij een rechtsbasis wordt gecreëerd voor de overdracht van de opbrengst van de verkoop van onroerende goederen van het Federaal Agentschap voor de Kinderbijslag naar de RSZ Globaal Beheer, advies te geven.

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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

4. Sommige bepalingen van het ontwerp hebben uitwerking met terugwerkende kracht (zie de artikelen 9, 14, 22 en 29 van het ontwerp).

4.1. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg 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 ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.² Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde 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 afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.³

In het licht van het voorgaande verdient het aanbeveling om de retroactieve inwerkingtreding van de betrokken bepalingen van het ontwerp aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen. De verantwoording voor de terugwerkende kracht wordt het best opgenomen in de memorie van toelichting. Thans beperkt deze laatste zich ertoe te bevestigen dat de betrokken bepalingen in werking treden op de in het ontwerp vastgestelde datum.

4.2. Artikel 29 van het ontwerp bepaalt dat artikel 28 (niet: artikel 31) van het ontwerp, waarbij het koninklijk besluit van (...) 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juni 2001 waarin, met toepassing van artikel 39 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, het uniform begrip 'gemiddeld dagloon' wordt vastgesteld en sommige wettelijke bepalingen in overeenstemming worden gebracht' door de wetgever wordt bekrachtigd, uitwerking heeft met ingang van 1 oktober 2016. Wat betreft de retroactieve inwerkingtreding van dat besluit op dezelfde datum, wordt verwezen naar advies 60.344/1 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden eveneens over dat besluit in ontwerpvorm uitbrengt. Indien als gevolg van dat advies de datum van inwerkingtreding van voornoemd besluit wordt aangepast, dient artikel 29 van het voorliggend ontwerp daarmee in overeenstemming te worden gebracht.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

5. Het verdient aanbeveling om het ontwerp nog aan een grondig wetgevingstechnisch en redactioneel nazicht te onderwerpen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende.

5.1. In de artikelen 2 tot 7 van het ontwerp volstaat het om de datum van de betrokken wijzigingswet te vermelden, en kan de vermelding van het volledige opschrift van die wet worden weggelaten.

5.2. Met de artikelen 5 tot 7 van het ontwerp worden, met ingang van 31 december 2016 (zie artikel 9 van het ontwerp), sommige bepalingen opgeheven van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, terwijl die bepalingen in die wet eerst worden ingevoegd met ingang van 1 januari 2017 bij de wijzigende wet van 10 juli 2016. Die werkwijze is wetgevingstechnisch niet uitvoerbaar. Teneinde het beoogde doel te verwezenlijken, dient de inwerkingtreding van de artikelen 5 tot 7 te worden bepaald op 1 januari 2017 of dienen de betrokken wijzigingsbepalingen van de wet van 10 juli 2016 met ingang van 31 december 2016 te worden opgeheven of aangepast.

5.3. In sommige bepalingen van inwerkingtreding wordt verwezen naar een foutief artikelnummer (zie bijvoorbeeld de artikelen 20, 27 en 29 van het ontwerp).

5.4. In artikel 8 van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst melding te worden gemaakt van “artikel 42, zesde lid, 2°, van dezelfde wet”.

5.5. In artikel 12 van het ontwerp dient te worden gespecificeerd dat de ontworpen wijziging wordt aangebracht in artikel 1, 2°, van de wet van 3 juli 1967 ‘betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector’.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*

PORTÉE DU PROJET DE LOI

2. Le projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter différentes modifications à un certain nombre de lois et à un arrêté royal (confirmé par le législateur), concernant la sécurité sociale (articles 2 à 18, 21 à 27 et 30 du projet).

Par ailleurs, le projet comporte des dispositions concernant le « transfert du produit de la vente d'un ensemble immobilier de l'Agence fédérale pour les Allocations familiales à l'ONSS Gestion globale » (articles 19 et 20 du projet).

Enfin, le projet prévoit une disposition par laquelle l'arrêté royal du (...) 'modifiant l'arrêté royal du 10 juin 2001 établissant la notion uniforme de 'rémunération journalière moyenne' en application de l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et harmonisant certaines dispositions' est confirmé par le législateur (articles 28 et 29 du projet).

RECEVABILITÉ

3. Les articles 19 et 20 du projet règlent le transfert du produit de la vente de certains biens immobiliers de l'Agence fédérale pour les Allocations familiales à l'ONSS Gestion globale.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, un certain nombre de textes sont exclus de l'obligation de consulter la section de législation. Il s'agit notamment de textes qui ne comportent pas de dispositions normatives au sens matériel, comme par exemple des emprunts et des opérations domaniales.

La section de législation n'est dès lors pas compétente pour donner un avis sur les articles 19 et 20 du projet, qui créent une base légale pour le transfert du produit de la vente de biens immobiliers de l'Agence fédérale pour les Allocations familiales à l'ONSS Gestion globale.

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

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

4. Certaines dispositions du projet rétroagissent (voir les articles 9, 14, 22 et 29 du projet).

4.1. La non-rétroactivité des lois est une garantie qui a 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 peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général². S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions 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 tous³.

À la lumière de ce qui précède, il est recommandé de soumettre à un examen complémentaire l'entrée en vigueur rétroactive des dispositions concernées du projet. Mieux vaudrait justifier l'effet rétroactif dans l'exposé des motifs. Pour l'heure, ce dernier se contente de confirmer que les dispositions concernées entrent en vigueur à la date fixée dans le projet.

4.2. L'article 29 du projet dispose que l'article 28 (et non : l'article 31) du projet, par lequel l'arrêté royal du (...) 'modifiant l'arrêté royal du 10 juin 2001 établissant la notion uniforme de 'rémunération journalière moyenne' en application de l'article 39 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et harmonisant certaines dispositions' est confirmé par le législateur, produit ses effets le 1^{er} octobre 2016. En ce qui concerne l'entrée en vigueur rétroactive de cet arrêté à la même date, il est renvoyé à l'avis 60.344/1 que le Conseil d'État, section de législation, donne ce jour également sur cet arrêté, à l'état de projet. Si, consécutivement à cet avis, la date d'entrée en vigueur de l'arrêté précité devait être adaptée, il y aurait lieu de mettre l'article 29 du projet à l'examen en conformité avec celle-ci.

5. Il est recommandé d'encore soumettre le projet à un contrôle approfondi sur le plan légistique et rédactionnel. On relèvera à titre d'exemple les points suivants.

5.1. Aux articles 2 à 7 du projet, il suffit de mentionner la date de la loi modificative visée et la mention de l'intitulé complet de cette loi peut être supprimée.

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir e.a. : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par ex., C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

5.2. Les articles 5 à 7 du projet abrogent, avec effet au 31 décembre 2016 (voir l'article 9 du projet), certaines dispositions de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs', alors que la loi modificative du 10 juillet 2016 n'insère ces dispositions dans cette loi qu'avec effet au 1^{er} janvier 2017. Ce procédé n'est pas applicable sur le plan légistique. En vue de réaliser l'objectif poursuivi, il faut soit fixer l'entrée en vigueur des articles 5 à 7 au 1^{er} janvier 2017, soit abroger ou adapter les dispositions modificatives concernées de la loi du 10 juillet 2016 avec effet au 31 décembre 2016.

5.3. Certaines dispositions d'entrée en vigueur renvoient à un numéro d'article erroné (voir par exemple les articles 20, 27 et 29 du projet).

5.4. Le texte néerlandais de l'article 8 du projet doit faire état de l'article « 42, zesde lid, 2°, van dezelfde wet ».

5.5. L'article 12 du projet doit spécifier que la modification en projet est apportée à l'article 1^{er}, 2°, de la loi du 3 juillet 1967 'sur la prévention ou la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH