RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.142/1
van 9 oktober 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de procedure voor vaststelling van de risicosectoren bedoeld in artikel 137, 6° van de programmawet (I) van 27 december 2006’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.142/1
du 9 octobre 2017

sur

un projet d’arrêté royal ‘déterminant la procédure pour fixer les secteurs à risques visés à l’article 137, 6° de la loi programme (I) du 27 décembre 2006’

‡LW-CDKRKDHBB-GCBECVT‡

Op 12 september 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de procedure voor vaststelling van de risicosectoren bedoeld in artikel 137, 6° van de programmawet (I) van 27 december 2006'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 september 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, 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 9 oktober 2017.

*

Le 12 septembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant la procédure pour fixer les secteurs à risques visés à l'article 137, 6° de la loi programme (I) du 27 décembre 2006'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 septembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, 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 9 octobre 2017.

*

‡LW-CDKRKDHBB-GCBECVT‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, luidens het opschrift ervan, de procedure te bepalen voor het vaststellen van de risicosectoren bedoeld in artikel 137, 6°, van de programmawet (I) van 27 december 2006.

Het ontwerp bepaalt vooreerst van welke instellingen het advies moet worden gevraagd (artikel 1 van het ontwerp) en binnen welke termijn dat advies moet worden verstrekt (artikel 2). Artikel 3 bepaalt dat indien binnen die termijn geen eensluidend advies wordt verstrekt, de Koning de lijst van risicosectoren vaststelt enkel op basis van de objectivering die door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst werd uitgevoerd en dit na raadpleging van de Europese Commissie. Het te nemen besluit treedt in werking op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt (artikel 4).

2. Het ontwerp beoogt rechtsgrond te vinden in artikel 137, 6°, van de programmawet (I) van 27 december 2006,[1] dat het begrip "risicosectoren" definieert als "sectoren die vastgesteld worden door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad waarvoor het risico geobjectiveerd werd door de sociale inlichtingen- en opsporingsdienst als bedoeld in artikel 6 van het Sociaal Strafwetboek en die voor advies voorgelegd zijn aan de betrokken sociale partners, ieder wat zijn bevoegdheid betreft, binnen een termijn van vier maanden na de vraag om advies, overeenkomstig de procedure als bepaald door de Koning".[2]

VORMVEREISTEN

3. De verwijzing in de aanhef naar een niet-gedateerd advies van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, dat rechtens niet vereist is, berust volgens de gemachtigde op een vergissing en dient dan ook te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4.1. Zoals artikel 137, 6°, van de programmawet (I) van 27 december 2006 is geredigeerd, dient er te worden uit afgeleid dat de procedure voor het vaststellen door de Koning van de zogenaamde risicosectoren in die bepaling zelf wordt geregeld, en dat de machtiging aan de Koning voor het bepalen van de "procedure" bijgevolg enkel betrekking kan hebben op de wijze waarop de "betrokken sociale partners" worden geraadpleegd.

Hieruit volgt dat bepalingen van het ontwerp die moeten worden geacht betrekking te hebben op de door de Koning te volgen procedure, en die een herhaling of een aanvulling

[1] Die bepaling is niet "gewijzigd" bij de wet van 25 (niet: 20) december 2016, zoals in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld.

[2] Het koninklijk besluit van 20 maart 2007, waarnaar eveneens wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef, biedt in geen geval rechtsgrond voor het ontwerp, zodat die verwijzing kan worden weggelaten.

‡LW-CDKRKDHBB-GCBECVT‡

vormen van hetgeen in dat verband reeds door de wetgever is bepaald, uit het ontwerp moeten worden weggelaten. Dat is het geval voor het bepaalde in de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp, alsook voor het gehele artikel 3 van het ontwerp. In artikel 3 wordt immers een onderscheid gemaakt tussen het voorhanden zijn van een eensluidend advies of een niet-eensluidend advies[3], wat als een toevoeging aan de wet, in de zin van een nadere afbakening of inperking van 's Konings bevoegdheid, moet worden opgevat.[4] Daarnaast dient ook de verplichte raadpleging van de Europese Commissie waarin artikel 3 voorziet,[5] als een toevoeging aan de procedureregeling bepaald in de wet te worden beschouwd, nu van die raadpleging een verplicht na te leven vormvereiste wordt gemaakt, bovenop de vormvereisten die reeds in de wet zijn bepaald.

4.2. In de verantwoording bij het amendement op grond waarvan artikel 137, 6°, van de programmawet (I) van 27 december 2006 is tot stand gekomen, werd onder meer het volgende gesteld:[6]

> "De sociale partners (ieder wat zijn bevoegdheid betreft) die hun advies kunnen uitbrengen zijn:
>
> 1) de bevoegde paritaire comités of subcomités. Dit advies wordt gegeven door de Nationale Arbeidsraad wanneer verschillende paritaire comités bevoegd zijn. Bij ontstentenis van bevoegd of werkend paritair comité of subcomité wordt dit advies gegeven door de Nationale Arbeidsraad;
>
> 2) de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de K.M.O., die zijn advies uitbrengt na raadpleging van de betrokken sectoren.
>
> 3) het Algemeen Beheerscomité voor het Sociaal statuut der Zelfstandigen."

In artikel 1 van het ontwerp wordt de raadpleging van de sociale partners beperkt tot het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de K.M.O. en de Nationale Arbeidsraad. Die beperking is niet in overeenstemming met de voornoemde rechtsgrond biedende bepaling, waarin uitdrukkelijk sprake is van de "betrokken" sociale partners "ieder wat zijn bevoegdheid betreft", zoals dat begrip nader is verduidelijkt in het hiervoor geciteerde onderdeel van de verantwoording bij het amendement, en waartoe bijgevolg ook de bevoegde paritaire comités of subcomités moeten worden gerekend.

4.3. Voor zover het ontwerp wel degelijk bepalingen bevat die verband houden met de procedure voor het raadplegen van de betrokken sociale partners, dient er over gewaakt te worden dat geen bepalingen worden overgenomen die reeds in de wet voorkomen. Dat laatste is het geval voor artikel 2 van het ontwerp. Indien het voor de leesbaarheid van de ontworpen regeling

---

[3] Waarmee dan het niet voorhanden zijn van een advies binnen de termijn van vier maanden moet worden gelijkgesteld.

[4] Artikel 3 bepaalt weliswaar niet wat het rechtsgevolg is van een eensluidend advies. De gemachtigde heeft in dat verband echter verklaard dat in dat geval de Koning de eensluidende adviezen dient te volgen.

[5] Volgens de huidige tekst van artikel 3 geldt dit enkel in het geval van een niet-eensluidend advies, doch de gemachtigde heeft verklaard dat de verplichte raadpleging van de Europese Commissie ook geldt in het geval van een eensluidend advies of het ontbreken van een advies.

[6] *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1297/3, 18.

‡LW-CDKRKDHBB-GCBECVT‡

noodzakelijk wordt geacht om dergelijke bepalingen toch over te nemen, dient de herkomst ervan te worden geëxpliciteerd, bijvoorbeeld door ze te laten voorafgaan door een verwijzing naar de overgenomen wettelijke bepaling ("Overeenkomstig artikel … van de wet van …").

4.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het ontwerp fundamenteel moet worden herzien en in geen geval in zijn huidige vorm doorgang kan vinden. Indien bovendien wordt vastgehouden aan de thans ontworpen regeling, zal voorafgaandelijk artikel 137, 6°, van de programmawet (I) van 27 december 2006 moeten worden aangepast, teneinde de hiervoor aangehaalde problemen inzake de overeenstemming van het ontwerp met die bepaling op te vangen.

*

‡LW-CDKRKDHBB-GCBECVT‡

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Selon son intitulé, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer la procédure pour fixer les secteurs à risques visés à l'article 137, 6°, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

Le projet mentionne d'abord les organismes dont l'avis doit être sollicité (article 1er du projet) et dans quel délai cet avis doit être donné (article 2). L'article 3 dispose que si dans le délai imparti, aucun avis conforme n'est remis, le Roi établit la liste des secteurs concernés sur la base de la seule objectivation réalisée par le Service d'information et de recherche sociale, après consultation de la Commission européenne. L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 4).

2. Le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 137, 6°, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 [1], qui définit la notion de « secteurs à risques » comme des « secteurs fixés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres pour lesquels le risque a été objectivé par le service d'information et de recherche sociale visé à l'article 6 du Code pénal social et qui ont été soumis à l'avis des partenaires sociaux concernés, chacun pour ce qui concerne ses compétences, dans un délai de quatre mois à partir de la demande d'avis, suivant la procédure déterminée par le Roi » [2].

FORMALITÉS

3. Dès lors que, selon le délégué, la référence que fait le préambule à un avis non daté du Conseil général de gestion pour le statut des travailleurs indépendants, qui n'est pas légalement requis, est une erreur, elle doit être omise.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

4.1. Tel que l'article 137, 6°, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 est rédigé, il faut déduire que la procédure de fixation des secteurs dits à risques par le Roi est réglée dans cette disposition elle-même et que l'habilitation lui permettant de déterminer la « procédure » ne peut par conséquent concerner que les modalités de consultation des « partenaires sociaux concernés ».

Il s'ensuit que les dispositions du projet qui doivent être considérées comme ayant trait à la procédure à suivre par le Roi et qui répètent ou complètent ce que le législateur a déjà prévu à cet égard, doivent être omises du projet. Tel est le cas de la phrase liminaire de

[1] Cette disposition n'a pas été « modifiée » par la loi du 25 (et non : 20) décembre 2016, comme le mentionne le premier alinéa du préambule.

[2] L'arrêté royal du 20 mars 2007, auquel fait également référence le deuxième alinéa du préambule, ne procurant en aucun cas un fondement juridique au projet, cette référence peut être omise.

‡LW-CDKRKDHBB-GCBECVT‡

l'article 1er du projet, ainsi que de l'ensemble de l'article 3 du projet. L'article 3 fait en effet une distinction selon qu'il existe un avis conforme ou non conforme [3], ce qui doit s'analyser comme un ajout à la loi, dans le sens d'une délimitation ou d'une restriction complémentaire du pouvoir du Roi [4]. Par ailleurs, l'obligation de consulter la Commission européenne, que prévoit l'article 3 [5], doit également être considérée comme un ajout à la règle de procédure prévue par la loi, dès lors qu'il est fait de cette consultation une formalité obligatoire, en sus de celles qui sont déjà prévues pas la loi.

4.2. La justification de l'amendement qui a conduit à l'élaboration de l'article 137, 6°, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 mentionnait notamment ce qui suit [6] :

> « Les partenaires sociaux concernés (chacun pour ce qui concerne ses compétences) qui peuvent donner leur avis sont :
>
> 1) les commissions ou sous-commissions paritaires compétentes. Cet avis est donné par le Conseil national du Travail lorsque plusieurs commissions paritaires sont compétentes. À défaut d'une commission ou sous-commission paritaire compétente ou effective, cet avis est donné par le Conseil national du Travail;
>
> 2) le Conseil supérieur des Indépendants et des P.M.E., qui ne rend son avis qu'après avoir consulté les secteurs concernés.
>
> 3) Le Comité Général de Gestion pour le statut social des travailleurs indépendants ».

L'article 1er du projet limite la consultation des partenaires sociaux au Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, au Conseil supérieur des indépendants et des PME, et au Conseil national du travail. Cette limitation n'est pas conforme à la disposition procurant le fondement juridique, précitée, qui fait expressément état des partenaires sociaux « concernés » « chacun pour ce qui concerne ses compétences », tel que cette notion est précisée plus avant dans l'extrait de la justification de l'amendement, cité ci-dessus, et parmi lesquels il faut par conséquent également ranger les commissions ou sous-commissions paritaires.

4.3. Dans la mesure où le projet comporte effectivement des dispositions relatives à la procédure de consultation des partenaires sociaux concernés, il convient de veiller à ne pas reproduire des dispositions qui figurent déjà dans la loi. Tel est le cas de l'article 2 du projet. Si la reproduction de telles dispositions est néanmoins jugée nécessaire pour la lisibilité du dispositif en projet, il faut en préciser l'origine, par exemple en les faisant précéder d'une référence à la disposition législative empruntée (« Conformément à l'article ... de la loi du ... »).

---

[3] L'absence d'un avis dans le délai de quatre mois devant y être assimilée.

[4] Il est vrai que l'article 3 ne précise pas l'effet juridique d'un avis conforme. À cet égard, le délégué a cependant déclaré que, dans ce cas, le Roi est tenu de suivre les avis conformes.

[5] Selon le texte actuel de l'article 3, cette obligation s'applique exclusivement dans le cas d'un avis non-conforme, mais le délégué a néanmoins déclaré que l'obligation de consulter la Commission européenne s'applique également en cas d'avis conforme ou d'absence d'avis.

[6] *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1297/3, p. 18.

‡LW-CDKRKDHBB-GCBECVT‡

4.4. Il résulte de ce qui précède que le projet doit être fondamentalement revu et qu'il ne peut en aucun cas se concrétiser dans sa forme actuelle. Si, en outre, on maintient le dispositif actuellement en projet, il faudra préalablement adapter l'article 137, 6°, de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, afin de régler les problèmes évoqués ci-dessus en ce qui concerne la conformité du projet avec cette disposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-CDKRKDHBB-GCBECVT‡