



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.630/1
van 9 april 2019

avis 65.630/1
du 9 avril 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 12 december 2001 tot
uitvoering van hoofdstuk IV van de
wet van 10 augustus 2001
betreffende verzoening van
werkgelegenheid en kwaliteit van
het leven betreffende het stelsel
van tijdskrediet,
loopbaanvermindering en
vermindering van de
arbeidsprestaties tot een halftijdse
betrekking’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 12 décembre 2001
pris en exécution du chapitre IV de
la loi du 10 août 2001 relative à la
conciliation entre l’emploi et la
qualité de vie concernant le
système du crédit-temps, la
diminution de carrière et la
réduction des prestations de travail
à mi-temps’

Op 8 maart 2019 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 koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 tot uitvoering van hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, 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 april 2019.

*

Le 8 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 avril 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, 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 avril 2019.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 ‘tot uitvoering van Hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking’.

4.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de in het tweede lid van de aanhef vermelde bepalingen van de herstellwet van 22 januari 1985 ‘houdende sociale bepalingen’, met dien verstande dat moet worden verwezen naar het derde lid in plaats van naar het tweede lid van artikel 102, § 1, van die wet.¹

4.2.1. In het eerste lid van de aanhef wordt tevens verwezen naar artikel 7, § 1, derde lid, l) en zb), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’. Op grond van die bepalingen heeft de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening (RVA), onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot taak:

“l) de uitbetaling [te] verzekeren van de vergoedingen bedoeld bij afdeling 5 van hoofdstuk IV van de herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen.

De Koning kan bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de voorwaarden en modaliteiten bepalen volgens dewelke de uitbetaling van deze vergoedingen, aan werknemers tewerkgesteld bij een werkgever die niet valt onder het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités in zoverre voor deze werknemers geen werkgeversbijdrage betaald dienen te worden zoals voorzien in artikel 17, § 2, 1°, c)

¹ Bij artikel 2 van de wet van 2 september 2018 ‘tot wijziging van de wet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen wat het ouderschapsverlof betreft’ is tussen het eerste en het tweede lid van artikel 102, § 1, een nieuw lid toegevoegd. Deze bepaling is in werking getreden op 6 oktober 2018.

en 2°, c), van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, afhankelijk gemaakt wordt van de voorwaarde dat deze werkgever er zich voorafgaandelijk toe verbonden heeft in te staan, volgens de voorwaarden en modaliteiten bepaald door Hem, voor de financiering van de uit te betalen sommen.

De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het toepassingsgebied van het vorige lid verruimen tot bepaalde werkgevers die ressorteren onder de wet van 5 december 1968 en die werknemers tewerkstellen anders dan onder een arbeidsovereenkomst. De Koning kan bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepaalde werkgevers geheel of gedeeltelijk onttrekken aan het toepassingsgebied van het vorige lid.

(...)

zb) de uitbetaling [te] verzekeren van de uitkeringen toegekend met het oog op het verstrekken van pleegzorgen bedoeld bij Titel VI, Hoofdstuk II, van de programmawet van 27 april 2007.”

4.2.2. Hoewel het ontwerp niet rechtstreeks betrekking heeft op de taken van de RVA en het evenmin uitvoering geeft aan de specifieke machtigingen die erin aan de Koning worden gegeven, wordt aanvaard dat artikel 7, § 1, derde lid, 1), van de besluitwet van 28 december 1944 mede rechtsgrond biedt in de betrokken aangelegenheid.

4.2.3. Het ontwerp houdt echter geen verband met artikel 7, § 1, derde lid, zb), van de besluitwet van 28 december 1944. Die bepaling strekt bijgevolg niet tot rechtsgrond van het voorgelegde ontwerp en dient in het eerste lid van de aanheft te worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Het ontwerp voert in diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 12 december 2001 een zinsnede toe waarbij in de Franse tekst sprake is van “9 points (...) reconnus dans l'ensemble des trois piliers” en in de Nederlandse tekst van “9 punten in alle drie de pijlers”.²

De Nederlandse tekst van die zinsnede betekent strikt genomen dat er in elke pijler sprake moet zijn van 9 punten. De gemachtigde bevestigde dat dit niet de bedoeling is en dat de Franse tekst, die impliceert dat de punten over de drie pijlers samengeteld moeten worden, de bedoeling van de ontworpen regeling beter weergeeft. Hij stelt voor om in de Nederlandse tekst de formulering “in alle drie de pijlers samen” te hanteren, waarmee kan worden ingestemd.

6. De artikelen 2, 1°, en 3, 1°, van het ontwerp vervangen in respectievelijk de artikelen 6/2 en 6/3 van het koninklijk besluit van 12 december 2001 diverse bedragen.

² Artikel 1, eerste streepje, artikel 2, 2° en artikel 3, 3°, van het ontwerp.

6.1. Het betreft meer bepaald het bedrag 702,31 euro in artikel 6/2 van het koninklijk besluit van 12 december 2001 en de bedragen 351,15 euro en 140,46 euro in artikel 6/3 van dat zelfde koninklijk besluit.³

6.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft advies 64.566/VR van 11 december 2018 uitgebracht over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het stelsel van loopbaanonderbreking voor wat de openbare sector betreft’ dat de volgende bepalingen bevatte:

- Art. 55. “In artikel 6/2 van het koninklijk besluit van 12 december 2001 tot uitvoering van hoofdstuk IV van de wet van 10 augustus 2001 betreffende verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven betreffende het stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en vermindering van de arbeidsprestaties tot een halftijdse betrekking, ingevoegd bij koninklijk besluit van 23 mei 2017 en gewijzigd bij koninklijk besluit van 14 juni 2017, wordt het bedrag ‘508,92 euro’ telkens vervangen door het bedrag ‘596,27’ en het bedrag ‘702,31 euro’ door het bedrag ‘822,85 euro’.”
- Art. 56. “In artikel 6/3 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij koninklijk besluit van 23 mei 2017 en gewijzigd bij koninklijk besluit van 14 juni 2017, wordt het bedrag ‘86,32 euro’ telkens vervangen door het bedrag ‘101,14 euro’, het bedrag ‘116,08 euro’ telkens door het bedrag ‘136,01 euro’, het bedrag ‘129,48 euro’ door het bedrag ‘151,71 euro’, het bedrag ‘254,46 euro’ telkens door het bedrag ‘298,13 euro’, het bedrag ‘343,04 euro’ door het bedrag ‘401,92 euro’, het bedrag ‘351,15 euro’ door het bedrag ‘411,42 euro’ en het bedrag ‘140,46 euro’ door het bedrag ‘164,57 euro’.”

De geciteerde artikelen 55 en 56 van dat ontwerp zouden terugwerkende kracht hebben vanaf 1 januari 2018 (artikel 87 van ontwerp) maar een besluit met die draagwijdte werd tot op vandaag nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

6.3. Aangezien de artikelen 2 en 3 van het voorliggende ontwerp en de artikelen 55 en 56 van het ontwerp waarover advies 64.566/VR is uitgebracht dezelfde bedragen vervangen (door telkens een ander bedrag), dreigen deze bepalingen met elkaar in conflict te komen. Een welbepaald bedrag kan immers slechts één keer vervangen worden door een ander bedrag. Alleen het besluit dat het eerste in werking treedt zal, wat die bedragen betreft, een nuttig effect hebben.

Bijzondere opmerking

Artikel 1

7. In artikel 1 van het ontwerp wordt verwezen naar “de drie pijlers van de medisch-sociale schaal in de zin van de regelgeving met betrekking tot de kinderbijslag”.

Gevraagd naar de toepasselijkheid van deze zinsnede nu de gemeenschappen (en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) bevoegd zijn voor de kinderbijslag, antwoordde de gemachtigde:

³ Die bedragen komen voor in de actueel geldende versie van het koninklijk besluit van 12 december 2001.

“De regelgeving inzake kinderbijslag is inderdaad een gemeenschapsbevoegdheid geworden zodat een verwijzing naar deze wetgeving in de federale regelgeving op termijn tot moeilijkheden kan leiden.

Om dit te vermijden is door collega's van een andere overheidsdienst regelgeving in voorbereiding dat hieraan een oplossing biedt.

In afwachting daarvan behouden we de gebruikelijke verwijzing naar ‘de regelgeving met betrekking tot de kinderbijslag’ zodat de besluiten inzake onderbrekingsuitkeringen alvast intern coherent blijven.”

Gelet op het antwoord van de gemachtigde zal er moeten over worden gewaakt dat voormelde verwijzing dienovereenkomstig zal worden aangepast.

De stellers van het ontwerp worden daarenboven uitgenodigd na te gaan of deze formulering nog passend is, rekening houdend met de wetgeving die de bevoegde gemeenschappen inmiddels hebben aangenomen betreffende gezinsbijslagen en in het bijzonder de daarin vervatte prestaties voor kinderen met een handicap.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 12 décembre 2001 'pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps'.

4.1. Le projet trouve un fondement juridique dans les dispositions mentionnées dans le deuxième alinéa du préambule de la loi de redressement du 22 janvier 1985 'contenant des dispositions sociales', étant entendu qu'il y a lieu de faire référence au troisième alinéa et non au deuxième alinéa de l'article 102, § 1^{er}, de cette loi¹.

4.2.1. Le premier alinéa du préambule fait également référence à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, 1), et z) de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'. Sur la base de ces dispositions et dans les conditions que le Roi détermine, l'Office national de l'emploi (l'ONEM) a pour mission de :

« l) assurer le paiement des indemnités prévues par la section 5 du chapitre IV de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales.

Le Roi peut, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer les conditions et modalités selon lesquelles le paiement de ces indemnités aux travailleurs occupés chez un employeur qui ne tombe pas sous le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires, pour autant que, pour ces travailleurs, il n'existe pas d'obligation de payer les cotisations de l'employeur prévues à l'article 17, § 2, 1^o, c) et 2^o, c), de la loi du 27 juin 1969, révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, est subordonné à la

¹ L'article 2 de la loi du 2 septembre 2018 'modifiant la loi du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales en ce qui concerne le congé parental', insère un nouvel alinéa entre les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 102, § 1^{er}. Cette disposition est entrée en vigueur le 6 octobre 2018.

condition que cet employeur s'engage préalablement à se porter garant du financement des sommes à payer, selon les conditions et modalités fixées par Lui.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, étendre le champ d'application de l'alinéa précédent à certains employeurs qui tombent sous le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 précité et qui occupent des travailleurs qui ne sont pas liés par un contrat de travail. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, soustraire certains employeurs totalement ou pour une partie du champ d'application de l'alinéa précédent.

[...]

zb) assurer le paiement des allocations accordées en vue de fournir des soins d'accueil prévue par le Titre VI, chapitre II, de la loi-programme du 27 avril 2007 ».

4.2.2. Bien que le projet ne concerne pas directement les tâches de l'ONEM et qu'il ne pourvoit pas non plus à l'exécution des habilitations spécifiques qui y sont conférées au Roi, on admet que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, 1), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 procure lui aussi un fondement juridique dans la matière concernée.

4.2.3. Le projet n'a toutefois pas de rapport avec l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, zb), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. En conséquence, cette disposition ne procure pas de fondement juridique au projet soumis et doit être omise du premier alinéa du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5. Le projet ajoute dans diverses dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 un segment de phrase qui, dans sa version française, fait état de « 9 points (...) reconnus dans l'ensemble des trois piliers » et, dans sa version néerlandaise, de « 9 punten in alle drie de pijlers »².

Au sens strict, le texte néerlandais de ce membre de phrase signifie qu'il doit être question de 9 points dans chacun des piliers. Le délégué a confirmé que tel n'était pas l'objectif poursuivi et que le texte français qui implique qu'il y a lieu de cumuler les points sur les trois piliers, traduit mieux la finalité de la règle en projet. Il propose d'utiliser, dans le texte néerlandais, la formulation « in alle drie de pijlers samen », suggestion à laquelle on peut se rallier.

6. Les articles 2, 1^o, et 3, 1^o, du projet remplacent divers montants dans respectivement les articles 6/2 et 6/3 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001.

² Article 1^{er}, premier tiret, article 2, 2^o et article 3, 3^o, du projet.

6.1. Il s'agit plus spécifiquement du montant de 702,31 euros dans l'article 6/2 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 ainsi que des montants respectivement de 351,15 et 140,46 euros dans l'article 6/3 de ce même arrêté royal³.

6.2. Le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 64.566/VR du 11 décembre 2018 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant le système d'interruption de carrière en ce qui concerne le secteur public', qui comportait les dispositions suivantes :

- Art. 55. « À l'article 6/2 de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 pris en exécution du chapitre IV de la loi du 10 août 2001 relative à la conciliation entre l'emploi et la qualité de vie concernant le système du crédit-temps, la diminution de carrière et la réduction des prestations de travail à mi-temps, inséré par l'arrêté royal du 23 mai 2017 et modifié par l'arrêté royal du 14 juin 2017, le montant de '508,92 euros' est chaque fois remplacé par le montant de '596,27 euros' et le montant de '702,31 euros' par le montant de '822,85 euros' » .
- Art. 56. « À l'article 6/3 du même arrêté, inséré par l'arrêté royal du 23 mai 2017 et modifié par arrêté royal du 14 juin 2017, le montant de '86,32 euros' est chaque fois remplacé par le montant de '101,14 euros', le montant de '116,08 euros' chaque fois par le montant de '136,01 euros', le montant de '129,48 euros' par le montant de '151,71 euros', le montant de '254,46 euros' chaque fois par le montant de '298,13 euros', le montant de '343,04 euros' par le montant de '401,92 euros', le montant de '351,15 euros' par le montant de '411,42 euros' et le montant de '140,46 euro' par le montant de '164,57 euros' ».

Les articles 55 et 56 précités de ce projet rétroagiraient à la date du 1^{er} janvier 2018 (article 87 du projet) mais à ce jour, le Moniteur belge n'a pas encore publié d'arrêté ayant cette portée.

6.3. Dès lors que les articles 2 et 3 du projet à l'examen et que les articles 55 et 56 du projet qui a fait l'objet de l'avis 64.566/VR, remplacent (chaque fois par un autre montant) les mêmes montants, il risque d'y avoir un conflit entre ces dispositions. En effet, un montant déterminé ne pourra être remplacé par un autre qu'une seule fois. Seul l'arrêté qui entrera en vigueur le premier aura un effet utile à l'égard desdits montants.

Observation particulière

Article 1^{er}

7. L'article 1^{er} du projet vise « [l]es trois piliers de l'échelle médicosociale au sens de la réglementation relative aux allocations familiales ».

³ Ces montants figurent dans la version actuellement en vigueur de l'arrêté royal du 12 décembre 2001.

Interrogé sur l'applicabilité de ce membre de phrase eu égard à la compétence des communautés (et de la Commission communautaire commune) en matière d'allocations familiales, le délégué a répondu :

« De regelgeving inzake kinderbijslag is inderdaad een gemeenschapsbevoegdheid geworden zodat een verwijzing naar deze wetgeving in de federale regelgeving op termijn tot moeilijkheden kan leiden.

Om dit te vermijden is door collega's van een andere overheidsdienst regelgeving in voorbereiding dat hieraan een oplossing biedt.

In afwachting daarvan behouden we de gebruikelijke verwijzing naar 'de regelgeving met betrekking tot de kinderbijslag' zodat de besluiten inzake onderbrekingsuitkeringen alvast intern coherent blijven ».

Compte tenu de la réponse du délégué, il faudra veiller à adapter la référence précitée en conséquence.

Les auteurs du projet sont par ailleurs invités à examiner si cette formulation est encore adéquate, compte tenu de la législation qu'ont entre-temps adoptée les communautés compétentes dans le domaine des allocations familiales et en particulier en ce qui concerne les prestations pour enfants atteints d'un handicap.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME