



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.613/1
van 9 december 2021

avis 70.613/1
du 9 décembre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 19, § 2, van het
koninklijk besluit van
28 november 1969 tot
uitvoering van de wet van
27 juni 1969 tot herziening van
de besluitwet van
28 december 1944 betreffende
de maatschappelijke zekerheid
der arbeiders'

un projet d'arrêté royal 'portant
modification de l'article 19,
§ 2, de l'arrêté royal du
28 novembre 1969 pris en
exécution de la loi du
27 juin 1969 révisant
l'arrêté-loi du
28 décembre 1944 concernant
la sécurité sociale des
travailleurs'

Op 2 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 19, § 2, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 december 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 december 2021.

*

Le 2 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘portant modification de l'article 19, § 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 7 décembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 décembre 2021.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

2. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijke korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen). De deugdelijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling is een vereiste voor de ontvankelijkheid van de aanvraag. Aangezien dit een formele motiveringsverplichting betreft, vermag de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag in principe enkel rekening te houden met de motivering die in de aanvraag zelf is opgenomen.

3. In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter in de adviesaanvraag gemotiveerd door:

“- la nécessité de donner une exécution rapide aux mesures prévues dans le cadre de la relance économique par la loi du *(le projet de loi 55/2304 en cours d'examen à la Chambre)* exécutant l'accord social dans le cadre des négociations interprofessionnelles pour la période 2021-2022 qui ne permet pas d'attendre l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai de trente jours;

- le fait que l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires volontaires chez les employeurs sera d'application à partir du 1^{er} janvier 2021 en exécution de l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du *(le projet de loi 55/2304 en cours d'examen à la Chambre)* exécutant l'accord social dans le cadre des négociations interprofessionnelles pour la période 2021-2022 nécessite que celles-ci soient, à la même date, exonérées du calcul des cotisations de sécurité sociale.”

4. *In casu* wordt het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag in algemene zin verantwoord met verwijzing naar de noodzaak om snel uitvoering te geven aan maatregelen die zijn opgenomen in een op het ogenblik van de adviesaanvraag nog niet aangenomen wetsontwerp.¹

¹ Het wetsontwerp is wel al goedgekeurd door de bevoegde commissie (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2304/005), en staat volgens de gemachtigde geagendeerd op de plenaire vergadering van donderdag 9 december 2021.

Dergelijke algemene motivering draagt evenwel geen pertinente en voldoende concrete gegevens aan waaruit blijkt waarom het specifiek met betrekking tot de regeling die is opgenomen in het voorliggende ontwerp van besluit niet mogelijk zou zijn om deze tijdig tot stand te brengen indien het advies volgens de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State zou worden uitgebracht.

De loutere affirmatie van de dringendheid van het ontwerp volstaat uiteraard niet om te besluiten tot de spoedeisendheid van de adviesaanvraag.

5. Voor de verantwoording van het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag kan verder evenmin worden volstaan met een loutere verwijzing naar de toename van het aantal bijkomende vrijwillige overuren bij werkgevers die vanaf 1 januari 2021 van toepassing zouden zijn, ter uitvoering van de nog aan te nemen wet waarnaar in de adviesaanvraag wordt verwezen. Die datum is immers al bijna een jaar verstreken zodat het huidig om advies voorgelegde ontwerp onmogelijk vóór de (retroactieve) toepassing ervan goedgekeurd en bekendgemaakt kan worden.

6. Voormelde vaststellingen zijn des te pertinenter in het licht van de terugwerkende kracht die aan de betrokken maatregelen zal worden verleend nu blijkt dat de om advies voorgelegde regeling uitwerking heeft met ingang van 1 juli 2021.

Bovendien ligt die datum al dermate ver in het verleden dat niet valt in te zien – en ook in de motivering niet wordt verklaard – waarom een beroep op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State niet zou toelaten het ermee beoogde doel te bereiken.

7. Uit wat voorafgaat volgt dat het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag niet naar behoren is gemotiveerd.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, het om advies voorgelegde ontwerp van besluit niet vermag te onderzoeken.

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

2. En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours). La motivation adéquate de l'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis. Dès lors qu'il s'agit d'une obligation de motivation formelle, la section de législation, pour apprécier la recevabilité d'une demande d'avis, ne peut en principe tenir compte que de la motivation contenue dans la demande proprement dite.

3. En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis par :

« - la nécessité de donner une exécution rapide aux mesures prévues dans le cadre de la relance économique par la loi du (*le projet de loi 55/2304 en cours d'examen à la Chambre*) exécutant l'accord social dans le cadre des négociations interprofessionnelles pour la période 2021-2022 qui ne permet pas d'attendre l'avis de la section de législation du Conseil d'État dans un délai de trente jours ;

- le fait que l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires volontaires chez les employeurs sera d'application à partir du 1^{er} janvier 2021 en exécution de l'article 2, §§ 1^{er} et 2, de la loi du (*le projet de loi 55/2304 en cours d'examen à la Chambre*) exécutant l'accord social dans le cadre des négociations interprofessionnelles pour la période 2021-2022 nécessite que celles-ci soient, à la même date, exonérées du calcul des cotisations de sécurité sociale ».

4. En l'espèce, le caractère urgent de la demande d'avis est justifié d'une manière générale en faisant référence à la nécessité de donner une exécution rapide aux mesures prévues dans un projet de loi qui n'a pas encore été adopté au moment de la demande d'avis ¹.

Une telle motivation générale n'apporte cependant pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets indiquant pourquoi, en ce qui concerne spécifiquement le régime inscrit dans le projet d'arrêté à l'examen, il ne serait pas possible de l'élaborer en temps utile si l'avis était donné selon la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État.

De toute évidence, la simple affirmation de l'urgence du projet ne suffit pas pour conclure à l'urgence de la demande d'avis.

¹ Le projet de loi a toutefois déjà été approuvé par la commission compétente (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 55-2304/005), et, selon le délégué, est à l'ordre du jour de la séance plénière du jeudi 9 décembre 2021.

5. Par ailleurs, une simple référence à l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires volontaires chez les employeurs, qui s'appliquerait à partir du 1^{er} janvier 2021 en exécution de la loi qui doit encore être adoptée, visée dans la demande d'avis, ne peut pas non plus suffire pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis. En effet, cette date est déjà dépassée depuis près d'un an, de sorte que le projet soumis pour avis ne pourra pas être approuvé et publié avant son application (rétroactive).

6. Les constatations précitées sont d'autant plus pertinentes au regard de la rétroactivité qui sera conférée aux mesures concernées, dès lors qu'il s'avère que le régime soumis pour avis produit ses effets le 1^{er} juillet 2021.

En outre, cette date est à ce point dépassée qu'on n'aperçoit pas – et la motivation ne l'explique pas davantage – pourquoi un recours à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé.

7. Il découle de ce qui précède que le caractère urgent de la demande d'avis n'est pas adéquatement motivé.

La demande d'avis est dès lors irrecevable de sorte que le Conseil d'État, section de législation, ne peut examiner le projet d'arrêté qui lui est soumis pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME