

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.246/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 oktober 2002 door de Minister van Sociale Zaken en Pensioenen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders, gecoördineerd op 19 december 1939, de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, het koninklijk besluit van 30 maart 1967 tot bepaling van de algemene uitvoeringsmodaliteiten van de wetten betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, en het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers", heeft op 14 november 2002 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.246/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et des Pensions, le 14 octobre 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant les lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, l'arrêté royal du 30 mars 1967 déterminant les modalités générales d'exécution des lois relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, et l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés", a donné le 14 novembre 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wettelijke en reglementaire bepalingen aan te passen, rekening houdend met de introductie van het nieuwe stelsel van tijdskrediet, loopbaanvermindering en halftijdse arbeid voor oudere werknemers en van het vaderschaps- en adoptieverlof.

2. In de mate dat het ontwerp ertoe strekt wettelijke bepalingen te wijzigen teneinde deze in overeenstemming te brengen met de wettelijke regeling inzake het vaderschaps- en adoptieverlof, kan daarvoor geen wetskrachtige bepaling worden teruggevonden die aan de Koning de daartoe vereiste bevoegdheid verleent. Artikel 1 van het ontwerp ontbeert derhalve de noodzakelijke rechtsgrond.

3. In de mate dat het ontwerp ertoe strekt de socialezekerheidswetgeving in overeenstemming te brengen met de wettelijke regeling inzake onderbreking van de beroepsloopbaan en vermindering van de arbeidsprestaties, vindt het rechtsgrond in artikel 105, § 2, van de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, dat aan de Koning de daartoe vereiste machtiging verleent. De artikelen 2 en 4 van het ontwerp vinden bijgevolg rechtsgrond in artikel 105, § 2, van de herstelwet van 22 januari 1985.

4. De artikelen 3, 5 en 6 van het ontwerp beogen een aantal reglementaire bepalingen te wijzigen.

4.1. In de mate dat met de door deze artikelen ontworpen wijzigingen een overeenstemming wordt tot stand gebracht met de wettelijke regeling inzake onderbreking van de beroepsloopbaan en vermindering van de arbeidsprestaties, kan worden aangenomen dat het reeds genoemde artikel 105, § 2, van de herstelwet van 22 januari 1985 ook voor die bepalingen van het ontwerp rechtsgrond biedt. Aldus kan deze wetsbepaling worden geacht tot rechtsgrond te strekken van de artikelen 3, 5, 1° en 2°, en 6, 1°, van het ontwerp.

.../...

4.2. In de mate dat met de door de artikelen 5, 3°, en 6, 2°, van het ontwerp ontworpen wijzigingen een overeenstemming wordt tot stand gebracht met de wettelijke regeling inzake vaderschaps- en adoptieverlof, kan het genoemde artikel 105, § 2, van de herstellwet van 22 januari 1985 niet worden geacht rechtsgrond te bieden voor die bepalingen en dient deze te worden gezocht in de wettelijke bepaling die de te wijzigen normen tot rechtsgrond strekt.

De artikelen 5 en 6 van het ontwerp strekken ertoe artikel 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 tot vaststelling van het algemeen reglement betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, te wijzigen. Artikel 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967 vindt rechtsgrond in artikel 8 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers, dat de Koning machtigt te bepalen welke perioden gelijkgesteld worden met arbeidsperioden. De artikelen 5 en 6 van het ontwerp vinden eveneens rechtsgrond in artikel 8 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967 ⁽¹⁾.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Gelet op de draagwijdte van artikel 3 van het ontwerp diende de ontworpen regeling, voor wat dat artikel betreft, met toepassing van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, om advies te worden voorgelegd aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, toegezonden documenten blijkt niet dat het advies van het genoemde beheerscomité werd ingewonnen, noch dat terzake een beroep is gedaan op het spoedeisende karakter van de ontworpen regeling om het advies niet in te winnen. De hiernavolgende opmerkingen worden derhalve, wat artikel 3 van het ontwerp betreft, geformuleerd onder het voorbehoud dat alsnog wordt voldaan aan het door artikel 15 van de wet van 25 april 1963 voorgeschreven vormvereiste.

⁽¹⁾ Zulks impliceert dat de artikelen 5, 1° en 2°, en 6, 1°, van het ontwerp rechtsgrond vinden zowel in artikel 105, § 2, van de herstellwet van 22 januari 1985, als in artikel 8 van het koninklijk besluit nr. 50 van 24 oktober 1967.

2. Het ontwerp moet worden gelezen in samenhang met de regeling die op het vlak van de eenvormige definiëring van begrippen met het oog op de multifunctionele aangifte in de sociale zekerheid is opgenomen in een aantal koninklijke besluiten van 10 juni 2001, die op hun beurt zullen worden gewijzigd door een aantal koninklijke besluiten, over de ontwerpen waarvan de Raad van State, afdeling wetgeving, op 19 september 2002 de adviezen 33.766/1 tot 33.772/1 heeft verleend, en die ertoe strekken om vanaf 1 januari 2003 tot een operationalisering van de multifunctionele aangifte te komen.

De Raad van State, afdeling wetgeving, is er bij zijn onderzoek van het ontwerp van uitgegaan dat de regeling die is opgenomen in de genoemde ontwerpbesluiten 33.766/1 tot 33.772/1 doorgang vindt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

1. Aangezien voor de wijziging van artikel 53 van de gecoördineerde wetten betreffende de kinderbijslag voor loonarbeiders (artikel 1 van het ontwerp) geen rechtsgrond valt aan te wijzen, dient het opschrift van het ontwerp te worden aangepast en het eerste lid van de aanhef te worden weggelaten.

2. De wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, waaraan in het derde lid van de aanhef wordt gerefereerd, strekt het ontwerp niet tot rechtsgrond en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. De verwijzing naar de betrokken wet is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het derde lid wordt bijgevolg beter uit de aanhef weggelaten.

3. In het zesde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt verwezen naar bepalingen van de wet van 10 augustus 2001 die wijzigingsbepalingen zijn of die de inwerkingtreding van bepalingen van die wet regelen. Het betrokken lid wordt derhalve beter geschrapt.

4. Men vervange in het dertiende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, de woorden "de Minister van Begroting" door de woorden "Onze Minister van Begroting".

5. Men redigere het veertiende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, op een meer gebruikelijke wijze als volgt :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;"

Artikel 1

Om de reden vermeld onder 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, kan artikel 1 niet in het ontwerp behouden blijven.

Artikel 3

De woorden "ingevoegd bij de wet van 10 augustus 2001", die voorkomen in de zinsnede die in artikel 46, eerste lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 1967 dient te worden ingevoegd, hebben tot gevolg dat toekomstige wijzigingen die eventueel zullen worden aangebracht in artikel 103bis van de herstellwet van 22 januari 1985, voor de toepassing van de ontworpen regeling buiten beschouwing moeten worden gelaten. Indien dat niet de bedoeling is, dient de betrokken zinsnede te vervallen.

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij de ontworpen onderdelen Nbis, R en S van artikel 34, § 1, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 (artikel 5, 1° en 3°, van het ontwerp).

Artikel 4

Meer in overeenstemming met de Franse tekst, schrijve men op het einde van de Nederlandse tekst van artikel 4 van het ontwerp : "... tussen de woorden 'loopbaanonderbreking' en 'of wegens het verminderen van de arbeidsprestaties'".

Artikelen 5 en 6

1. De artikelen 5 en 6 van het ontwerp strekken tot het wijzigen van eenzelfde bepaling, namelijk artikel 34 van het koninklijk besluit van 21 december 1967. Overeenkomstig het legistische gebruik dienen bepalingen die eenzelfde artikel beogen te wijzigen, in één enkele wijzigingsbepaling te worden ondergebracht. Dat houdt in dat de artikelen 5 en 6 van het ontwerp moeten worden samengevoegd tot één enkele bepaling.

2. Artikel 5, 2°, van het ontwerp strekt ertoe onderdeel O van artikel 34, § 1, van het koninklijk besluit van 21 december 1967 te vervangen met ingang van 1 januari 2002. Er dient evenwel rekening mee te worden gehouden dat artikel 53, 13°, van het koninklijk besluit van 10 juni 2001 ⁽²⁾ eveneens strekt tot het vervangen van het betrokken onderdeel O, en zulks vanaf 1 januari 2003 ⁽³⁾. Dat betekent dat de ontworpen wijziging onder artikel 5, 2°, van het ontwerp, op 1 januari 2003 ongedaan zal worden gemaakt als gevolg van de toepassing van artikel 53, 13°, van het genoemde koninklijk besluit van 10 juni 2001, wat evenwel niet de bedoeling lijkt te zijn. Aan de stellers van het ontwerp wordt bijgevolg ter overweging gegeven om het heden om advies voorgelegde ontwerp aan te vullen met een bepaling die artikel 53, 13°, van het genoemde koninklijk besluit van 10 juni 2001 intrekt.

⁽²⁾ Koninklijk besluit van 10 juni 2001 tot het in overeenstemming brengen van sommige koninklijke besluiten inzake sociale zekerheid met het koninklijk besluit van 10 juni 2001 tot eenvormige definiëring van begrippen met betrekking tot arbeidstijdgegevens ten behoeve van de sociale zekerheid, 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.

⁽³⁾ Dat blijkt uit het ontwerp van koninklijk besluit waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 19 september 2002 het advies 33.769/1 heeft uitgebracht.

Artikel 7

1. Artikel 7, evenals artikel 8, dienen te worden vernummerd ingeval de artikelen 5 en 6 in één wijzigingsbepaling worden samengevoegd.

2. Men passe de redactie van artikel 7 aan als volgt :

"Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2002, met uitzondering van de artikelen 5, 3°, en 6, 2°, die uitwerking hebben met ingang van 1 juli 2002".

In dit tekstvoorstel werd geen rekening gehouden met artikel 1 van het ontwerp, dat moet vervallen, noch met de gesuggereerde samenvoeging van de artikelen 5 en 6.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend adapter un certain nombre de dispositions légales et réglementaires en tenant compte de l'instauration du nouveau système de crédit-temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail à mi-temps pour travailleurs âgés et du congé de paternité et d'adoption.

2. Dans la mesure où le projet entend modifier des dispositions légales pour les mettre en conformité avec le régime légal en matière de congé de paternité et d'adoption, il n'y a pas de disposition législative attribuant au Roi la compétence requise à cette fin. Dès lors, l'article 1^{er} du projet est dénué du fondement légal nécessaire.

3. Dans la mesure où il entend mettre la législation relative à la sécurité sociale en conformité avec le régime légal en matière d'interruption de la carrière professionnelle et de réduction des prestations de travail, le projet trouve son fondement légal dans l'article 105, § 2, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales, qui confère au Roi l'habilitation requise à cette fin. Les articles 2 et 4 du projet trouvent dès lors leur fondement légal dans l'article 105, § 2, de la loi de redressement du 22 janvier 1985.

4. Les articles 3, 5 et 6 du projet visent à modifier un certain nombre de dispositions réglementaires.

4.1. Dans la mesure où les modifications envisagées par ces articles constituent une mise en conformité avec le régime légal relatif à l'interruption de la carrière professionnelle et à la réduction des prestations de travail, on peut considérer que l'article 105, § 2, précité, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 procure également un fondement légal à ces dispositions du projet. Ainsi, cette disposition législative peut-elle être considérée comme procurant un fondement légal aux articles 3, 5, 1^o et 2^o, et 6, 1^o, du projet.

4.2. Dans la mesure où les modifications envisagées par les articles 5, 3°, et 6, 2°, du projet, constituent une mise en conformité avec le régime légal relatif au congé de paternité et au congé d'adoption, on ne peut pas considérer que l'article 105, § 2, précité, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 procure un fondement légal à ces dispositions : celui-ci doit être recherché dans la disposition légale qui procure un fondement légal aux normes qui seront modifiées.

Les articles 5 et 6 du projet entendent modifier l'article 34 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 portant règlement général du régime de pension de retraite et de survie des travailleurs salariés. Cet article trouve son fondement légal dans l'article 8 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés, qui habilite le Roi à déterminer les périodes assimilées aux périodes d'activité. Les articles 5 et 6 du projet trouvent également leur fondement légal dans l'article 8 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 ⁽¹⁾.

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

1. Vu la portée de l'article 3 du projet, la réglementation en projet devait, en ce qui concerne cet article, être soumise à l'avis du comité de gestion de l'Office national des vacances annuelles en application de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale. Il ne ressort pas des documents transmis au Conseil d'Etat, section de législation, que l'avis du comité de gestion susmentionné aurait été recueilli, ni que l'on aurait invoqué l'urgence de la réglementation en projet pour ne pas demander cet avis. En conséquence, en ce qui concerne l'article 3 du projet, les observations qui suivent sont formulées sous la réserve que les formalités prescrites par l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 soient accomplies.

2. Il y a lieu de combiner le projet avec les dispositions qui, en ce qui concerne la définition uniforme de notions en vue de la déclaration multifonctionnelle en matière de sécurité sociale, ont été inscrites dans un certain nombre d'arrêtés royaux du 10 juin 2001,

⁽¹⁾ Ce qui implique que les articles 5, 1° et 2°, et 6, 1°, du projet trouvent leur fondement légal tant dans l'article 105, § 2, de la loi de redressement du 22 janvier 1985 que dans l'article 8 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967.

lesquels, à leur tour, seront modifiés par un certain nombre d'arrêtés royaux sur les projets desquels le Conseil d'Etat, section de législation, a émis, le 19 septembre 2002, les avis 33.766/1 à 33.772/1, et qui entendent mettre la déclaration multifonctionnelle en oeuvre à partir du 1^{er} janvier 2003.

Lors de l'examen du projet, le Conseil d'Etat, section de législation, est parti du principe que la réglementation figurant dans les projets d'arrêté 33.766/1 à 33.772/1 sera adoptée.

EXAMEN DU TEXTE

1. Dès lors que la modification de l'article 53 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (article 1^{er} du projet) est dénuée de fondement légal, l'intitulé du projet devra être adapté et le premier alinéa du préambule sera omis.

2. La loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, à laquelle le troisième alinéa du préambule fait référence, ne procure aucun fondement légal au projet et n'est pas modifiée ou abrogée par ce dernier. La référence à cette loi n'est pas davantage nécessaire à une bonne compréhension du règlement en projet. Par conséquent, il vaut mieux omettre le troisième alinéa du préambule.

3. Le sixième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, fait référence à des dispositions de la loi du 10 août 2001 qui sont des dispositions modificatives ou qui règlent l'entrée en vigueur de dispositions de cette loi. Il serait dès lors préférable de supprimer cet alinéa.

4. Au treizième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, on remplacera les mots "du Ministre du Budget" par les mots "de Notre Ministre du Budget".

.../...

5. Conformément à l'usage, on rédigera le quatorzième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, comme suit :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;"

Article 1^{er}

Pour le motif mentionné à l'occasion de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, au point 2, l'article 1^{er} ne peut être maintenu dans le projet.

Article 3

Les mots "inséré par la loi du 10 août 2001" figurant dans le segment de phrase qui sera inséré dans l'article 46, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 mars 1967, impliquent que les modifications qui seraient apportées ultérieurement à l'article 103bis de la loi de redressement du 22 janvier 1985 ne doivent pas être prises en considération pour l'application des dispositions en projet. Si telle n'est pas l'intention, on supprimera le segment de phrase en question.

La même observation peut être formulée à l'égard des points Nbis, R et S, en projet, de l'article 34, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 (article 5, 1^o et 3^o, du projet).

Article 4

Pour se conformer davantage au texte français, on écrira à la fin du texte néerlandais de l'article 4 du projet : "... tussen de woorden 'loopbaanonderbreking' en 'of wegens het verminderen van de arbeidsprestaties'".

Articles 5 et 6

1. Les articles 5 et 6 du projet entendent modifier une même disposition, à savoir l'article 34 de l'arrêté royal du 21 décembre 1967. Conformément à l'usage en légistique, les dispositions qui entendent modifier un seul et même article doivent être regroupées dans une seule disposition modificative. Il en résulte que les articles 5 et 6 du projet devront être réunis dans une seule disposition.

2. L'article 5, 2°, du projet, entend remplacer le point O de l'article 34, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 avec effet au 1^{er} janvier 2002. Il faut toutefois tenir compte du fait que l'article 53, 13°, de l'arrêté royal du 10 juin 2001 ⁽²⁾ entend également remplacer le point O en question, et ce à partir du 1^{er} janvier 2003 ⁽³⁾. Cela signifie que la modification en projet prévue à l'article 5, 2°, du projet, sera sans effet le 1^{er} janvier 2003 consécutivement à l'application de l'article 53, 13°, de l'arrêté royal du 10 juin 2001 précité, ce qui ne paraît toutefois pas être l'intention des auteurs du projet. Il leur est suggéré, dès lors, de compléter le projet soumis ce jour pour avis par une disposition rapportant l'article 53, 13°, de l'arrêté royal du 10 juin 2001 précité.

Article 7

1. Si les articles 5 et 6 sont réunis dans une seule disposition modificative, il y aura lieu de modifier la numérotation de l'article 7, tout comme celle de l'article 8.

⁽²⁾ Arrêté royal du 10 juin 2001 relatif à l'harmonisation de certains arrêtés royaux concernant la sécurité sociale à l'arrêté royal du 10 juin 2001 portant définition uniforme de notions relatives au temps de travail à l'usage de la sécurité sociale, 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.

⁽³⁾ C'est ce qui résulte du projet d'arrêté royal sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a émis, le 19 septembre 2002, l'avis 33.769/1.

2. On adaptera le libellé de l'article 7 comme suit :

"Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2002, à l'exception des articles 5, 3°, et 6, 2°, qui produisent leurs effets le 1^{er} juillet 2002.".

Dans cette proposition de texte, on n'a pas tenu compte de l'article 1^{er} du projet, qui doit être supprimé, ni de la suggestion visant à fusionner les articles 5 et 6.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

A. SPRUYT,
M. RIGAUX,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME