

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.332/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 februari 2007 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikelen 8*bis* en 31*bis* 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", heeft op 8 maart 2007 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit brengt wijzigingen aan in de regeling betreffende de gelegenheidsarbeid in de land- en tuinbouwsector, opgenomen in de artikelen 8*bis* en 31*bis* 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. Die wijzigingen beogen inzonderheid een bijzondere regeling te treffen voor de gelegenheidsarbeid in de witloofteelt, waarbij de periode van beperkte onderwerping aan het stelsel van sociale zekerheid wordt verruimd tot maximum honderd dagen per kalenderjaar, terwijl nu een maximum geldt van vijfenzestig dagen (artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp).

Daarnaast bevat het ontwerp nog een nieuwe regeling betreffende de indexatie van het forfaitair dagloon (artikel 4 van het ontwerp) en een regeling betreffende de jaarlijkse aanpassing van het bedrag van het forfaitair dagloon in de land- en tuinbouwsector (artikel 5 van het ontwerp).

De toepassing van het voorliggende ontwerp wordt geëvalueerd in de loop van de maand april 2008, zowel door het betrokken Paritair Comité voor het tuinbouwbedrijf als door verschillende inspectiediensten (artikel 6 van het ontwerp).

De ontworpen regeling heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2007 en treedt buiten werking op 30 juni 2008, met uitzondering van artikel 3, dat buiten werking treedt op 30 juni 2007 (artikel 7 van het ontwerp).

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 2, § 1, 2/, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, en artikel 23 van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. De artikelen 1, 2 en 4 van het ontwerp strekken ertoe de artikelen 8*bis*, 31*bis* en 32 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 volledig te vervangen, terwijl die artikelen slechts in beperkte mate effectief worden gewijzigd.

Het hernemen van de volledige tekst van bepalingen waarvan de wijzigingen miniem zijn, heeft als voordeel dat de bestemming van de norm onmiddellijk kennis kan nemen van de volledige, aangepaste versie van de gewijzigde bepalingen, doch heeft ook nadelen. Zo kan bij de lezer de verkeerde indruk worden gewekt dat de nieuwe bepalingen een grondige herziening inhouden van de bestaande regeling, waardoor het noodzakelijk wordt geacht deze volledig te vervangen. Daarenboven moet ermee rekening worden gehouden dat, ook wat betreft de ongewijzigd overgenomen bepalingen, het ontwerp dient te worden beschouwd als een nieuwe wilsuiting van de verordenende overheid, wat betekent dat ook die bepalingen kunnen worden aangevochten voor de afdeling administratie van de Raad van State.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of, gelet op de zo-even vermelde nadelen, de wijziging van voornoemde artikelen van het koninklijk besluit van 28 november 1969 niet beter wordt beperkt tot de eigenlijke wijzigingen van het betrokken artikel, waar nu wordt geopteerd voor een vervanging van het volledige te wijzigen artikel, inclusief de ongewijzigd gebleven onderdelen ervan.

2. Uit artikel 7 van het ontwerp volgt dat de ontworpen regeling in haar geheel slechts een tijdelijk karakter heeft.

Uit de dienaangaande door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting moet echter worden afgeleid dat de tijdelijkheid van de ontworpen wijzigingen uitsluitend betrekking heeft op de bijzondere regeling die met het ontwerp wordt ingevoerd ten aanzien van de witloofsector, en derhalve geen betrekking heeft op de algemene regeling ten aanzien van de land- en tuinbouwsector, die thans reeds bestaat en met het ontwerp ongewijzigd wordt bevestigd. Ook de met de artikelen 4 en 5 ontworpen regelingen inzake

.../...

de "jaarlijkse" indexatie van het forfaitair dagloon en de "jaarlijkse" aanpassing van het bedrag van het forfaitair dagloon zijn wellicht niet bedoeld om slechts gedurende een beperkte periode uitwerking te hebben.

Het staat bijgevolg aan de stellers van het ontwerp om, wat betreft de temporele werking van de ontworpen bepalingen, een onderscheid te maken al naar zij een definitief dan wel een tijdelijk karakter hebben. In dat verband dienen de stellers van het ontwerp zich er bovendien over te beraden, onder meer rekening houdende met de eerste algemene opmerking, in welke mate het nodig is de algemene regeling betreffende de gelegenheidsarbeid in de land- en tuinbouwsector die, zoals door de gemachtigde ambtenaar wordt verduidelijkt, geacht moet worden niet tijdelijk te zijn, ongewijzigd opnieuw te bevestigen.

Rekening houdende hiermee zal de regeling inzake de temporele werking van het ontwerp, opgenomen in artikel 7 van het ontwerp, bijgevolg volledig moeten worden herzien.

De Raad van State, afdeling wetgeving, wil er tot slot de stellers van het ontwerp in dat verband nog op wijzen dat de buitenwerkingtreding van een wijziging geenszins de vóór die wijziging bestaande regeling automatisch opnieuw in werking stelt. Om dit laatste te bewerkstelligen, dient de vroegere regeling op dat ogenblik uitdrukkelijk door de daartoe bevoegde overheid, in dit geval de Koning, opnieuw te worden ingevoerd. Met dit gegeven dient in elk geval rekening te worden gehouden wanneer de stellers van het ontwerp er toch voor opteren de ontworpen regeling, wat de temporele werking ervan betreft, ongewijzigd te behouden.

Aanhef

1. In het derde lid van de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan het koninklijk besluit van 28 november 1969, dient ook verwezen te worden naar artikel 32 van dat besluit, dat met artikel 4 van het ontwerp wordt vervangen. Bovendien moeten in dat lid alle teksten worden vermeld die nog van kracht zijnde wijzigingen hebben aangebracht in de aangehaalde artikelen. Men schrijve bijgevolg in het derde lid van de aanhef: "..., inzonderheid op artikel 8*bis*, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 21 juni 1994,

.../...

vervangen bij het koninklijk besluit van 22 december 1995 en gewijzigd bij de wetten van 12 augustus 2000 en 24 februari 2003 en de koninklijke besluiten van 22 december 2004 en 14 oktober 2005, artikel 31*bis*, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 21 juni 1994 en vervangen bij het koninklijk besluit van 14 oktober 2005, en artikel 32, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 27 oktober 1994 en 11 december 2001;"

De inleidende zin van de artikelen 1, 2, 3 ⁽¹⁾ en 4 van het ontwerp dient telkens op overeenkomstige wijze te worden aangepast.

2. Ermee rekening houdende dat de Raad van State om advies wordt verzocht binnen een termijn van dertig dagen, redigere men het zevende lid van de aanhef als volgt:

"Gelet op advies 42.332/1 van de Raad van State, gegeven op 8 maart 2007, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

3. Aangezien het ontwerp overeenkomstig de rechtsgrondbiedende bepalingen is overlegd in de Ministerraad, schrijve men aan het einde van de voordrachtformule: "... en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,"

Artikelen 2 en 3

1. Ermee rekening houdende dat volgens het legistiek gebruik wijzigingen aan hetzelfde artikel worden gegroepeerd in één artikel, worden de artikelen 2 en 3 best versmolten tot één artikel, te redigeren als volgt:

"In artikel 31*bis* van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 21 juni 1994 en vervangen bij het koninklijk besluit van 14 oktober 2005, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

⁽¹⁾ Zie evenwel de suggestie hierna om de artikelen 2 en 3 samen te voegen tot één artikel.

1/ § 1 wordt vervangen als volgt:

«§ 1. ...»;

2/ § 5 wordt aangevuld als volgt:

«...»."

De artikelen 4, 5, 6 en 7 van het ontwerp moeten dan uiteraard worden vernummerd.

2. In de ontworpen aanvulling van artikel 31*bis*, § 5, moet worden verwezen naar "artikel 8*bis*, § 1, tweede lid, 4/", in plaats van naar "artikel 8*bis*, tweede lid, 4/".

Artikel 4

De datums waarop de collectieve arbeidsovereenkomsten vermeld in de paragrafen 2 en 3 van het ontworpen artikel 32 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 algemeen verbindend werden verklaard, moeten van plaats worden gewisseld.

Artikel 5

In het laatste lid van het ontworpen artikel 32*bis* van het koninklijk besluit van 28 november 1969 is de procedure betreffende het jaarlijks vaststellen van het bedrag van het forfaitair dagloon van toepassing in de land- en tuinbouwsector onvoldoende uitgewerkt. Meer bepaald dient uitdrukkelijk te worden geregeld wat de gevolgen zijn van de door de minister gemaakte opmerkingen bij het voorstel van de Federale Overheidsdienst en de Rijksdienst bedoeld in het eerste lid van het ontworpen artikel.

Bovendien, aangezien het vaststellen van het bedrag van het forfaitair dagloon een essentieel aspect uitmaakt van de regeling inzake gelegenheidsarbeid in de land- en tuinbouwsector, kan het formeel vaststellen van dat bedrag niet zonder meer worden overgelaten aan de minister, laat staan aan de betrokken overheidsdiensten,

.../...

hetgeen overigens zou neerkomen op een impliciete wijziging van het bij koninklijk besluit bepaalde bedrag. Dit klemmt des te meer nu een wijziging van dat bedrag, overeenkomstig de rechtsgrond van het ontwerp, moet worden overlegd in de Ministerraad, waaruit volgt dat een delegatie dienaangaande aan de minister of aan een overheidsdienst er feitelijk op neer komt dat dit door de wetgever vereiste overleg wordt omzeild. Uit hetgeen voorafgaat volgt derhalve dat de regeling dermate moet worden omgewerkt dat de bevoegdheid inzake het vaststellen van het bedrag van het forfaitair dagloon bij de Koning blijft, met dien verstande dat dit er uiteraard niet aan in de weg staat dat in de procedure betreffende het vaststellen van dat bedrag in voorkomend geval een zekere beoordelingsbevoegdheid wordt toebedeeld aan de minister of aan de betrokken overheidsdiensten.

Artikel 7

Gelet op de tweede algemene opmerking zal dit artikel volledig moeten worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.332/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 15 février 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les articles *8bis* et *31bis* 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", a donné le 8 mars 2007 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis apporte des modifications au régime de travail occasionnel dans le secteur agricole et horticole, figurant aux articles 8*bis* et 31*bis* 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. Ces modifications visent notamment à instaurer une mesure particulière pour le travail occasionnel dans la culture du chicon, en portant la période maximale d'assujettissement limité au système de sécurité sociale de soixante-cinq à cent jours par année civile (articles 1^{er}, 2 et 3 du projet).

Par ailleurs, le projet prévoit également de nouvelles règles en matière d'indexation de la rémunération forfaitaire journalière (article 4 du projet) et d'adaptation annuelle du montant du salaire journalier forfaitaire dans le secteur agricole et horticole (article 5 du projet).

La Commission paritaire pour les entreprises horticoles concernée ainsi que différents services d'inspection évalueront l'application du projet à l'examen dans le courant du mois d'avril 2008 (article 6 du projet).

Le texte en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2007 et cesse de les produire le 30 juin 2008, à l'exception de l'article 3, qui cesse de les produire le 30 juin 2007 (article 7 du projet).

2. L'article 2, § 1^{er}, 2/, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et l'article 23 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés procurent au projet son fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

1. Les articles 1^{er}, 2 et 4 du projet visent à remplacer intégralement les articles 8*bis*, 31*bis* et 32 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, alors que ces articles ne sont effectivement modifiés que très partiellement.

La reproduction intégrale des dispositions faisant l'objet de modifications minimales présente l'avantage de permettre au destinataire de la norme de prendre directement connaissance, dans sa totalité, de la version adaptée des dispositions modifiées, mais comporte également des inconvénients. Ainsi, le lecteur peut être porté à croire, à tort, que les nouvelles dispositions impliquent une révision fondamentale des règles existantes, en sorte qu'il a été jugé nécessaire de les remplacer dans leur ensemble. Il faut en outre garder à l'esprit que le projet doit être considéré, y compris en ce qui concerne les dispositions reproduites telles quelles, comme une nouvelle manifestation de la volonté de l'autorité investie du pouvoir réglementaire, ce qui signifie que ces dispositions peuvent, elles aussi, être contestées devant la section d'administration du Conseil d'État.

Il revient aux auteurs du projet d'apprécier s'il ne vaudrait pas mieux, vu les inconvénients qui viennent d'être exposés, limiter la modification des articles précités de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 aux modifications qui doivent effectivement y être apportées, plutôt que d'opter, comme à présent, pour un remplacement complet des dispositions à modifier, y compris des parties restées inchangées.

2. Il découle de l'article 7 du projet que les dispositions en projet n'ont dans leur ensemble qu'un caractère temporaire.

Le commentaire donné à ce sujet par le fonctionnaire délégué indique cependant que le caractère temporaire des modifications en projet ne concerne que le régime particulier que le projet instaure pour le secteur du chicon et ne vise donc pas le secteur agricole et horticole auquel s'applique déjà actuellement un régime général que le projet confirme sans le modifier. On n'entend vraisemblablement pas davantage limiter

.../...

la durée de validité des règles en projet des articles 4 et 5 concernant l'indexation "annuelle" de la rémunération journalière forfaitaire et l'adaptation "annuelle" du montant de la rémunération journalière forfaitaire.

En ce qui concerne l'application dans le temps des dispositions en projet, les auteurs du projet devront dès lors distinguer celles qui ont un caractère définitif de celles qui ont un caractère temporaire. À cet égard, compte tenu notamment de la première observation générale, les auteurs du projet devront également examiner dans quelle mesure il s'impose de confirmer sans le modifier le régime général relatif au travail occasionnel dans le secteur agricole et horticole qui, comme l'a précisé le fonctionnaire délégué, ne doit pas être considéré comme ayant un caractère temporaire.

De tout ceci résulte que le régime déterminant la validité dans le temps du projet, inscrit à l'article 7 de celui-ci, devra être entièrement revu.

À cet égard, le Conseil d'État, section de législation veut enfin attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que lorsqu'une modification cesse de produire ses effets, les règles antérieures à celle-ci ne se trouvent en aucune façon automatiquement restaurées. Pour les remettre en vigueur, l'autorité compétente, en l'occurrence le Roi, doit expressément instaurer à nouveau la réglementation ancienne. Si les auteurs du projet choisissent malgré tout de ne rien changer au texte en projet en ce qui concerne sa validité dans le temps, il convient en tout état de cause de tenir compte de cet élément.

Préambule

1. Au troisième alinéa du préambule, qui fait référence à l'arrêté royal du 28 novembre 1969, on fera également référence à l'article 32 de cet arrêté qui est remplacé par l'article 4 du projet. En outre, cet alinéa mentionnera tous les textes qui ont apporté aux articles cités des modifications toujours en vigueur. Dès lors, on écrira au troisième alinéa du préambule: "... , notamment l'article 8*bis*, inséré par l'arrêté royal du 21 juin 1994, remplacé par l'arrêté royal du 22 décembre 1995 et modifié par les lois des 12 août 2000 et 24 février 2003 et les arrêtés royaux des 22 décembre 2004 et 14 octobre 2005, l'article 31*bis*, inséré par l'arrêté royal du 21 juin 1994 et remplacé par l'arrêté royal du 14 octobre 2005, et l'article 32, modifié par les arrêtés royaux des 27 octobre 1994 et 11 décembre 2001;".

On adaptera chaque fois de la même manière la phrase liminaire des articles 1^{er}, 2, 3 ⁽¹⁾ et 4 du projet.

2. Compte tenu du fait que l'avis du Conseil d'État est demandé dans un délai de trente jours, on rédigera le septième alinéa du préambule comme suit:

"Vu l'avis 42.332/1 du Conseil d'État, donné le 8 mars 2007, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

3. Dès lors que, conformément aux dispositions lui procurant un fondement juridique, le projet a été délibéré en conseil des ministres, on écrira à la fin de la formule de proposition: "... et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,".

Articles 2 et 3

1. Comme il est d'usage en légistique, de grouper dans un seul article les modifications apportées au même article, il serait préférable de fusionner les articles 2 et 3, en un seul article, rédigé comme suit:

"À l'article 31*bis* du même arrêté, inséré par l'arrêté royal du 21 juin 1994 et remplacé par l'arrêté royal du 14 octobre 2005, sont apportées les modifications suivantes:

1/ Le § 1^{er} est remplacé par la disposition suivante:

«§ 1^{er}. ...»;

⁽¹⁾ Voir toutefois la suggestion formulée ci-après concernant la fusion des articles 2 et 3 en un seul article.

2/ Le § 5 est complété comme suit:

«...»."

La numérotation des articles 4, 5, 6 et 7 du projet sera évidemment adaptée.

2. Dans le texte qu'il est prévu d'ajouter à l'article 31*bis*, on fera référence à "l'article 8*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, 4/" au lieu de "l'article 8*bis*, alinéa 2, 4/".

Article 4

On intervertira les dates auxquelles les conventions collectives de travail mentionnées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 32, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 ont été rendues obligatoires.

Article 5

Au dernier alinéa de l'article 32*bis*, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, la procédure concernant la fixation annuelle du montant du salaire journalier forfaitaire applicable dans le secteur agricole et horticole, n'est pas suffisamment précise. Il s'impose notamment de préciser expressément quelles sont les conséquences des observations formulées par le ministre concernant la proposition du Service public fédéral et de l'Office visés à l'alinéa 1^{er} de l'article en projet.

En outre, dès lors que la fixation du montant du salaire journalier forfaitaire constitue un aspect essentiel du régime concernant le travail occasionnel dans le secteur agricole et horticole, on ne peut pas simplement laisser au ministre, a fortiori aux services publics concernés, le soin de fixer formellement ce montant, ce qui reviendrait au demeurant à modifier implicitement le montant fixé par arrêté royal. Cette constatation importe d'autant plus que, conformément au fondement juridique du projet, une modification de ce montant doit être délibérée en conseil des ministres, si bien que donner délégation à cet égard au ministre ou à un service public revient en fait à contourner la

.../...

concertation requise par le législateur. Il résulte dès lors de ce qui précède qu'il s'impose de remanier les dispositions en projet de telle sorte qu'il reste au pouvoir du Roi de fixer le montant du salaire journalier forfaitaire, étant entendu que rien ne s'oppose évidemment à ce que, le cas échéant, un certain pouvoir d'appréciation soit attribué au ministre ou aux services publics concernés dans le cadre de la procédure de fixation de ce montant.

Article 7

Compte tenu de la deuxième observation générale, on remaniera complètement cet article.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME