



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.623/1
van 10 januari 2017

avis 60.623/1
du 10 janvier 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende wijziging
van hoofdstuk IV 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 du chapitre IV 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 9 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende wijziging van hoofdstuk IV 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 5 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 januari 2017.

*

Le 9 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant modification du chapitre IV 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 5 janvier 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 janvier 2017.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Zoals in het Verslag aan de Koning wordt uiteengezet, hebben de meeste wijzigingen die het ontwerp beoogt aan te brengen in 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’ veeleer een formeel karakter of strekken zij tot een actualisering van de regelgeving met betrekking tot de sociale secretariaten, er onder meer mee rekening houdend dat, wat dat betreft, bepaalde elementen van de regeling werden geïntegreerd in de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

Wijzigingen van een meer inhoudelijke aard hebben onder meer betrekking op het bewaren van het werkgeversdossier door de sociale secretariaten (artikel 4, 2°, van het ontwerp – ontworpen artikel 48, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969) en op het invoeren van een kwaliteitsbarometer voor de erkende sociale secretariaten (artikel 9 van het ontwerp – ontworpen artikelen 53 tot 53/3 van het koninklijk besluit van 28 november 1969).

3.1. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 27, § 2, eerste lid, van de wet van 27 juni 1969, dat luidt:

“De Koning stelt de voorwaarden vast waaronder sociale secretariaten van werkgevers door de Minister bevoegd voor de Sociale Zaken kunnen worden erkend ten einde in hoedanigheid van mandataris van hun aangeslotenen, de door deze wet bepaalde formaliteiten te vervullen. Hij bepaalt hun rechten en verplichtingen.”

3.2. De regeling betreffende de kwaliteitsbarometer vindt rechtsgrond in artikel 27*bis* van de voornoemde wet van 27 juni 1969, zoals die bepaling is ingevoegd bij artikel 52 van de wet van 30 december 2009 ‘houdende diverse bepalingen’. De stellers van het ontwerp zijn evenwel uit het oog verloren dat artikel 52 van de wet van 30 december 2009 – en dus tevens het hierdoor ingevoegde artikel 27*bis* van de wet van 27 juni 1969 – slechts in werking treden op een door de Koning te bepalen datum bij een besluit dat is vastgesteld in de Ministerraad en nadat daarover het advies van de Nationale Arbeidsraad is ingewonnen (artikel 55 van de wet van 30 december 2009). De gemachtigde heeft bevestigd dat artikel 52 van de wet van 30 december 2009 nog niet in werking is gesteld. Zolang dit niet is gebeurd, ontberen de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de kwaliteitsbarometer de vereiste rechtsgrond en kunnen deze geen doorgang vinden. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft de betrokken bepalingen van het ontwerp onder dat voorbehoud onderzocht.

Het om advies voorgelegde ontwerp zou te baat kunnen worden genomen om artikel 52 van de wet van 30 december 2009 in werking te stellen. In dat geval zal er wel op moeten worden toegezien dat de vormvoorschriften die worden vermeld in artikel 55 van de laatstgenoemde wet, waaronder de verplichting tot het inwinnen van het advies van de Nationale Arbeidsraad, worden nagekomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen onder randnummer 3 met betrekking tot de rechtsgrond is opgemerkt, schrijve men aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp “, artikel 27, § 2, eerste lid, vervangen bij de wet van 30 december 2009, en artikel 27bis, ingevoegd bij de wet van 30 december 2009;”.

5. Ingeval het ontwerp zou worden aangevuld met een bepaling die ertoe strekt artikel 52 van de wet van 30 december 2009 in werking te stellen, zal in de aanhef van het ontwerp ook moeten worden verwezen naar artikel 55 van die wet aangezien de Koning in die bepaling wordt opgedragen om de datum van inwerkingtreding van het voornoemde artikel 52 vast te stellen.

6. Het is niet nodig om in de aanhef de artikelen te vermelden waarop de wijzigingen of de opheffing betrekking hebben. Een wijziging kan immers eveneens bestaan in de toevoeging van nieuwe bepalingen aan de te wijzigen tekst. Daarenboven zijn de betrokken artikelen herkenbaar bij het lezen van de wijzigings- of opheffingsbepalingen van het nieuwe besluit.¹ Men schrappe derhalve aan het einde van het tweede lid van de aanhef de zinsnede “, artikelen 44 tot en met 48”.

Artikel 1

7. In een wijzigings- of opheffingsbepaling dient melding te worden gemaakt van alle nog van kracht zijnde teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de te wijzigen of op te heffen bepaling.² Dit betekent dat in de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp melding moet worden gemaakt van het koninklijk besluit van 20 juli 1998, dat artikel 44, § 1, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 heeft vervangen, en van het koninklijk besluit van 2 februari 1999, dat deze laatste bepaling heeft gewijzigd. Waar nodig dienen ook de andere artikelen van het ontwerp te worden aangevuld met de eventueel nog van kracht zijnde wijzigende teksten uit het verleden.

¹ *Beginnelen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna verkort *Handleiding Wetgevingstechniek* genoemd.

² *Handleiding Wetgevingstechniek*, aanbevelingen 113 tot 115.

Artikel 4

8. In de Franse tekst van artikel 4, 2°, van het ontwerp, moet worden geschreven “le paragraphe 1^{er}, 3°, est remplacé comme suit:” (niet: l’alinéa 1^{er}, 3°, est remplacé comme suit:).

9. In het ontworpen artikel 48, § 1, 9°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 (artikel 4, 7°, van het ontwerp), stemmen de Nederlandse en de Franse tekst op diverse punten niet met elkaar overeen. Zo komt er in de Nederlandse tekst geen zinsnede voor die overeenstemt met de woorden “et le service de l’inspection sociale du Service public fédéral Sécurité sociale” in de Franse tekst. In de Nederlandse tekst komen dan weer de woorden “, na de kennisname door het sociaal secretariaat” en “van het aan hem opgezegde mandaat,” voor, die niet worden weergegeven in de Franse tekst. Beide taalversies zullen ter wille van de redactionele uniformiteit aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen.

Artikel 9

Ontworpen artikel 53

10. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 53, 4°, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 wordt melding gemaakt van “een bedrijfszetel die niet de maatschappelijke zetel is, die geen afzonderlijke juridische entiteit vormt, die door het sociaal secretariaat aangeduid is voor zijn aangesloten leden”. Deze omschrijving verschilt van die in de Franse tekst (“un siège d’exploitation autre que le siège social désigné par le secrétariat social pour ses membres affiliés”). Ook deze discordantie moet worden weggewerkt.

Ontworpen artikel 53/2

11. Ter wille van de leesbaarheid moet in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 53/2, § 3, derde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 worden geschreven “waarvoor het resultaat niet op kwartaalbasis kan worden berekend”.

Artikel 10

12. In artikel 10 van het ontwerp wordt bepaald dat het ontworpen koninklijk besluit met ingang van 1 januari 2017 uitwerking heeft. In de mate het ontwerp er evenwel op neerkomt dat bijkomende verplichtingen zullen worden opgelegd aan de sociale secretariaten,³ kan dit niet met terugwerkende kracht gebeuren en zal de datum van 1 januari 2017 niet ongewijzigd in het ontwerp kunnen worden behouden.

*

³ In dit verband valt vooral te denken aan de bepalingen van het ontwerp inzake de kwaliteitsbarometer.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, 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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Comme l'explique le rapport au Roi, la plupart des modifications que le projet entend apporter à 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', ont plutôt un caractère formel ou visent à actualiser la réglementation relative aux secrétariats sociaux, notamment en tenant compte du fait que, sur ce point, certains éléments de celle-ci ont été intégrés dans la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

Les modifications touchant davantage au fond concernent notamment la conservation du dossier des employeurs par les secrétariats sociaux (article 4, 2°, du projet – article 48, § 1^{er}, 3°, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969) et l'instauration d'un baromètre de qualité pour les secrétariats sociaux agréés (article 9 du projet – articles 53 à 53/3, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969).

3.1. La plupart des dispositions du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 27, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 juin 1969, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi fixe les conditions dans lesquelles le Ministre qui a les Affaires sociales dans ses attributions peut agréer des secrétariats sociaux d'employeurs appelés à accomplir en qualité de mandataires de leurs affiliés les formalités prescrites par la présente loi. Il détermine leurs droits et obligations ».

3.2. Le dispositif relatif au baromètre de qualité trouve un fondement juridique dans l'article 27bis de la loi du 27 juin 1969, tel qu'il a été inséré par l'article 52 de la loi du 30 décembre 2009 'portant des dispositions diverses'. Les auteurs du projet ont toutefois perdu de vue que l'article 52 de la loi du 30 décembre 2009 – et donc également l'article 27bis de la loi du 27 juin 1969 qu'il a inséré – n'entreront en vigueur qu'à une date à déterminer par le Roi, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, et après avis du Conseil national du travail (article 55 de la loi du 30 décembre 2009). Le délégué a confirmé que l'article 52 de la loi du 30 décembre 2009 n'a pas encore été mis en œuvre. Tant que cela n'a pas été fait, les dispositions du projet portant sur le baromètre de qualité sont dépourvues du fondement juridique requis et ne peuvent se concrétiser. Le Conseil d'État, section de législation, a examiné les dispositions concernées sous cette réserve.

Le projet soumis pour avis pourrait être mis à profit pour mettre en œuvre l'article 52 de la loi du 30 décembre 2009. Dans ce cas, il faudra toutefois veiller à ce que soient respectées les formalités énoncées à l'article 55 de la loi précitée, dont l'obligation de recueillir l'avis du Conseil national du travail.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Compte tenu des observations formulées au point 3 à propos du fondement juridique, on écrira à la fin du premier alinéa du préambule du projet « , l'article 27, § 2, alinéa 1^{er}, remplacé par la loi du 30 décembre 2009, et l'article 27bis, inséré par la loi du 30 décembre 2009 ; ».

5. Si le projet devait être complété par une disposition ayant pour objet de mettre en œuvre l'article 52 de la loi du 30 décembre 2009, le préambule du projet devrait également viser l'article 55 de cette loi, dès lors que cette disposition habilite le Roi à fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 52 précité.

6. Il n'est pas nécessaire de mentionner dans le préambule les articles concernés par les modifications ou l'abrogation. Une modification peut en effet consister également en l'ajout de nouvelles dispositions au texte modifié. En outre, l'identification des articles concernés résultera de la simple lecture des dispositions modificatives ou abrogatoires du nouvel arrêté ¹. À la fin du deuxième alinéa du préambule, on supprimera dès lors le membre de phrase « , les articles 44 à 48 inclus ».

Article 1^{er}

7. Une disposition modificative ou abrogatoire doit mentionner tous les textes encore en vigueur ayant modifié par le passé la disposition à modifier ou à abroger ². Il en résulte que la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet doit mentionner l'arrêté royal du 20 juillet 1998, qui a remplacé l'article 44, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, et l'arrêté royal du 2 février 1999, qui a modifié cette dernière disposition. Le cas échéant, les autres articles du projet devront également être complétés par les textes modificatifs du passé éventuellement encore en vigueur.

¹ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), ci-après abrégé en « Guide de légistique ».

² *Guide de légistique*, recommandations n°s 113 à 115.

Article 4

8. Dans le texte français de l'article 4, 2°, du projet, il convient d'écrire « le paragraphe 1^{er}, 3°, est remplacé comme suit : » (et non : l'alinéa 1^{er}, 3°, est remplacé comme suit :).

9. À l'article 48, § 1^{er}, 9°, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 (article 4, 7°, du projet), les textes français et néerlandais présentent des discordances sur différents points. Ainsi, le texte néerlandais ne comprend pas de segment de phrase correspondant aux mots « et le service de l'inspection sociale du Service public fédéral Sécurité sociale » du texte français. Le texte néerlandais, quant à lui, comporte les segments « , na de kennisname door het sociaal secretariaat » et « van het aan hem opgezegde mandaat, », qui sont sans équivalents dans le texte français. Dans un souci d'uniformité rédactionnelle, les deux versions linguistiques devront être réexaminées.

Article 9

Article 53 en projet

10. Le texte néerlandais de l'article 53, 4°, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 fait état d'un « bedrijfszetel die niet de maatschappelijke zetel is, die geen afzonderlijke juridische entiteit vormt, die door het sociaal secretariaat aangeduid is voor zijn aangesloten leden ». Cette définition est différente de celle du texte français (« un siège d'exploitation autre que le siège social désigné par le secrétariat social pour ses membres affiliés »). On éliminera aussi cette discordance.

Article 53/2 en projet

11. Dans un souci de lisibilité, on écrira dans le texte néerlandais de l'article 53/2, § 3, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 « waarvoor het resultaat niet op kwartaalbasis kan worden berekend ».

Article 10

12. L'article 10 du projet dispose que l'arrêté royal en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2017. Toutefois, dans la mesure où le projet revient à imposer des obligations supplémentaires aux secrétariats sociaux ³, il ne peut rétroagir, et la date du 1^{er} janvier 2017 ne pourra être maintenue telle quelle dans le projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ On pense essentiellement à cet égard aux dispositions du projet relatives au baromètre de qualité.