



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 70.936/2
du 7 février 2022

advies 70.936/2
van 7 februari 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'portant exécution de
l'article 59^{ter} de la
loi-programme du
2 janvier 2011 en ce qui
concerne l'intervention
financière dans la prime
syndicale pour le personnel
employé dans les secteurs
fédéraux de la santé'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 59^{ter} van de
programmawet van
2 januari 2011 wat de
tegemoetkoming in de
vakbondspremie betreft voor
het personeel tewerkgesteld in
de federale
gezondheidssectoren'

Le 1^{er} février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 59^{ter} de la loi-programme du 2 janvier 2011 en ce qui concerne l'intervention financière dans la prime syndicale pour le personnel employé dans les secteurs fédéraux de la santé'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 février 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 février 2022.

*

Op 1 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 59^{ter} van de programmawet van 2 januari 2011 wat de tegemoetkoming in de vakbondspremie betreft voor het personeel tewerkgesteld in de federale gezondheidssectoren'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 7 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 februari 2022.

*

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

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par la volonté de simplifier au plus vite les processus entre les administrations publiques fédérales tout en garantissant le financement en temps utile de la contribution à la prime syndicale de manière à ce qu'il puisse s'effectuer aussi rapidement que par le passé et que les employeurs concernés n'aient pas à en assurer le préfinancement, le présent arrêté devrait être publié le plus vite possible ».

RECEVABILITÉ

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. 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^o, des lois coordonnées '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^o, des mêmes lois (communication de l'avis dans un délai de trente jours).

Il est de jurisprudence constante que la volonté pour une autorité publique de faire entrer en vigueur un texte à un moment qui lui paraît le plus opportun pour bénéficier le plus tôt possible de ses effets ne peut en soi justifier le recours exceptionnel à la procédure de consultation du Conseil d'État en urgence puisque pareille motivation pourrait toujours être avancée à l'appui de n'importe quelle demande d'avis ¹.

En l'espèce, le projet à l'examen tend à simplifier administrativement le processus de financement de la contribution à la prime syndicale pour le personnel employé dans les secteurs fédéraux de la santé.

¹ Voir en ce sens, par exemple, l'avis 70.545/4 donné le 1^{er} décembre 2021 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2008 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de Wallonie-Bruxelles International' et l'avis 52.310/2 donné le 5 novembre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 11 juillet 2013 'portant assentiment à : 1^o la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République populaire de Chine tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et le Protocole, faits à Bruxelles le 7 octobre 2009 ; 2^o l'échange de lettres du 30 mai et du 11 juillet 2011' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, pp. 23 à 25 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52310.pdf>).

Actuellement, l'intervention financière dans la prime syndicale pour le secteur public est versée par l'INAMI par l'intermédiaire de l'ONSS ou du Service Public Fédéral Chancellerie du Premier Ministre². Dans un souci de simplification administrative, le projet à l'examen prévoit ainsi que l'INAMI verse désormais cette contribution directement aux employeurs concernés, sans ne plus devoir passer par l'intermédiaire de l'ONSS et de la Chancellerie.

Le projet à l'examen entend mettre en œuvre cette simplification administrative à partir de 2022 (année de référence 2021).

En principe, conformément à l'article 4 de l'arrêté royal du 26 mars 2003 'portant exécution de l'article 59ter de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne l'intervention financière dans la prime syndicale', l'intervention doit être payée par l'INAMI « au plus tard le 31 janvier de l'année qui suit l'année de référence en mentionnant l'année de référence ».

Pour l'année de référence 2021, l'intervention devait donc être payée pour le 31 janvier 2022 au plus tard.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a toutefois répondu que cette intervention n'avait pas encore été payée à l'heure actuelle au vu du projet en préparation, ce qui oblige actuellement les employeurs à assurer le préfinancement de cette prime.

Le délai prévu à l'article 4 de l'arrêté royal du 26 mars 2003 pour le versement de l'intervention n'a donc pas été respecté.

Ce délai ne pourra pas non plus être respecté dans le cadre du projet à l'examen. En effet, celui-ci prévoit aussi que la contribution aux coûts de l'intervention financière dans la prime syndicale doit être payée au plus tard pour le 31 janvier de l'année suivant l'année de référence³. Même en prévoyant une entrée en vigueur rétroactive du projet à l'examen au 1^{er} janvier 2022⁴, le délai du 31 janvier 2022 (pour l'année de référence 2021) ne pourra donc pas non plus être respecté dans le cadre du projet à l'examen.

Si la simplification administrative est un objectif éminemment respectable, il ne peut toutefois justifier à lui seul de solliciter l'avis de la section de législation dans un délai aussi bref que celui de cinq jours⁵.

² Article 2 de l'arrêté royal du 26 mars 2003 'portant exécution de l'article 59ter de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne l'intervention financière dans la prime syndicale'.

³ Article 2, § 3, du projet.

⁴ Comme le prévoit l'article 6 du projet.

⁵ En ce sens, l'avis 59.691/2 donné le 29 juin 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 septembre 2016 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 juin 1993 fixant le répertoire des options de base dans l'enseignement secondaire' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59691.pdf>).

La section de législation observe par ailleurs que l'existence de l'urgence alléguée est contredite par la chronologie de la saisine du Conseil d'État. L'avis de l'Inspecteur des Finances a été rendu le 5 janvier 2022 et l'accord de la secrétaire d'État a été donné le 19 janvier 2022. Le Conseil d'État n'a toutefois été saisi de la demande d'avis que le 1^{er} février 2022.

Aucune motivation n'est avancée pour comprendre ce qui empêcherait l'INAMI d'effectuer, pour l'année 2022 (année de référence 2021), le versement rapide de l'intervention dans la prime syndicale conformément à l'arrêté royal du 26 mars 2003 et de mettre en œuvre la simplification administrative souhaitée à partir de l'année 2023 (année de référence 2022), ce qui permettrait, comme exposé dans la motivation de l'urgence alléguée, de simplifier les processus entre administrations publiques fédérales tout en garantissant le financement en temps utile de la contribution à la prime syndicale de manière à ce qu'il puisse s'effectuer aussi rapidement que par le passé.

Partant, la demande d'avis est irrecevable.

*

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

In casu luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“L’urgence est motivée par la volonté de simplifier au plus vite les processus entre les administrations publiques fédérales tout en garantissant le financement en temps utile de la contribution à la prime syndicale de manière à ce qu’il puisse s’effectuer aussi rapidement que par le passé et que les employeurs concernés n’aient pas à en assurer le préfinancement, le présent arrêté devrait être publié le plus vite possible.”

ONTVANKELIJKHEID

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan. Door een “bijzondere” motivering te eisen voor de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen, heeft de wetgever ernaar gestreefd dat alleen in uitzonderlijke gevallen wordt verzocht om binnen die uitzonderlijk korte termijn advies uit te brengen. 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 gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ (advies mee 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 dezelfde wetten (advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen).

Volgens de vaste adviespraktijk kan de wens in hoofde van een openbare overheid om een tekst in werking te doen treden op een moment dat haar het meest opportuun lijkt om hem zo vroeg mogelijk uitwerking te doen hebben, op zich niet rechtvaardigen dat een uitzonderlijk beroep gedaan wordt op de procedure om de Raad van State met spoedeisendheid te raadplegen aangezien een dergelijke motivering telkens aangegrepen zou kunnen worden ter ondersteuning van om het even welke adviesaanvraag.¹

In casu strekt het voorliggende ontwerp tot administratieve vereenvoudiging van het proces voor de financiering van de tegemoetkoming in de vakbondspremie voor het personeel tewerkgesteld in de federale gezondheidssectoren.

¹ Zie in die zin, bijvoorbeeld, advies 70.545/4, op 1 december 2021 gegeven over een ontwerp van besluit van de Franse Gemeenschapsregering ‘modifiant l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2008 fixant le statut administratif et pécuniaire du personnel de Wallonie-Bruxelles International’ en advies 52.310/2, op 5 november 2012 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot ordonnantie van 11 juli 2013 ‘houdende instemming met: 1° de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Volksrepubliek China tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen en het Protocol, gedaan te Brussel op 7 oktober 2009; 2° de briefwisseling van 30 mei en 11 juli 2011’ (Parl.St. Br.Parl. 2012-13, 23 tot 25; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52310.pdf>).

Momenteel wordt de tegemoetkoming in de vakbondspremie voor de openbare sector door het RIZIV gestort via de RSZ of de Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister.² Ter wille van de administratieve vereenvoudiging wordt er aldus bij het voorliggende ontwerp in voorzien dat het RIZIV die tegemoetkoming nu rechtstreeks aan de betrokken werkgevers stort, zonder tussenkomst van de RSZ of de Kanselarij.

Het voorliggende ontwerp strekt ertoe die administratieve vereenvoudiging te doen ingaan vanaf 2022 (referentiejaar 2021).

Overeenkomstig artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 maart 2003 ‘tot uitvoering van artikel 59ter van de programmawet van 2 januari 2001 wat de tegemoetkoming in de vakbondspremie betreft’, moet de tegemoetkoming in principe betaald worden door het RIZIV “ten laatste op 31 januari van het jaar volgend op het referentiejaar (...) met vermelding van het referentiejaar”.

Voor het referentiejaar 2021 diende de tegemoetkoming dus uiterlijk betaald te zijn op 31 januari 2022.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister evenwel geantwoord dat, gelet op het in voorbereiding zijnde ontwerp, die tegemoetkoming tot op heden nog niet betaald is, wat de werkgevers er momenteel toe verplicht de voorfinanciering van die premie op zich te nemen.

De in artikel 4 van het koninklijk besluit van 26 maart 2003 bepaalde termijn voor de storting van de tegemoetkoming is dus niet nageleefd.

Die termijn zal ook niet meer nageleefd kunnen worden in het kader van het voorliggende ontwerp. Bij dat ontwerp wordt er immers ook in voorzien dat de tegemoetkoming in de kosten voor vakbondspremiebijdrage uiterlijk betaald moet zijn op 31 januari van het jaar dat volgt op het referentiejaar.³ Zelfs als voorzien wordt in een inwerkingtreding van het voorliggende ontwerp met terugwerkende kracht op 1 januari 2022,⁴ zal de termijn van 31 januari 2022 (voor het referentiejaar 2021) dus ook niet nageleefd kunnen worden in het kader van het voorliggende ontwerp.

Hoewel administratieve vereenvoudiging een uitermate eerbare doelstelling is, kan die op zich niet rechtvaardigen dat om het advies van de afdeling Wetgeving verzocht wordt binnen de uiterst korte termijn van vijf dagen.⁵

² Artikel 2 van het koninklijk besluit van 26 maart 2003 ‘tot uitvoering van artikel 59ter van de programmawet van 2 januari 2001 wat de tegemoetkoming in de vakbondspremie betreft’.

³ Artikel 2, § 3, van het ontwerp.

⁴ Zoals bepaald in artikel 6 van het ontwerp.

⁵ Zie in die zin, advies 59.691/2, op 29 juni 2016 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de regering van de Franse Gemeenschap van 27 september 2016 ‘tot wijziging van het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 14 juni 1993 houdende het repertorium van de basisopties in het secundair onderwijs’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59691.pdf>).

De afdeling Wetgeving merkt bovendien op dat de aangevoerde spoedeisendheid tegengesproken wordt door de chronologie van de adiëring van de Raad van State. Het advies van de inspecteur van Financiën is gegeven op 5 januari 2022 en de akkoordbevinding van de staatssecretaris dateert van 19 januari 2022. De Raad van State heeft de adviesaanvraag evenwel pas ontvangen op 1 februari 2022.

Er wordt geen enkele reden aangevoerd waaruit opgemaakt kan worden wat het RIZIV zou beletten om overeenkomstig het koninklijk besluit van 26 maart 2003, voor 2022 (referentiejaar 2021), de tegemoetkoming in de vakbondspremie onverwijld te storten en de gewenste administratieve vereenvoudiging te laten ingaan vanaf 2023 (referentiejaar 2022), wat het mogelijk zou maken, zoals uiteengezet in de motivering van de aangevoerde spoedeisendheid, de processen tussen federale overheidsadministraties te vereenvoudigen en de tijdige financiering van de tegemoetkoming in de vakbondspremie te garanderen zodat die even snel uitgevoerd kan worden als in het verleden.

Bijgevolg is de adviesaanvraag onontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT