



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.767/1
van 23 december 2022

avis 72.767/1
du 23 décembre 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitstel van de
datum van
buitenwerkingtreding van de
wet van 15 november 2022
houdende herinvoering van
een recht op klein verlet voor
werknemers met het oog op
het toegediend krijgen van een
vaccin ter bescherming tegen
het coronavirus COVID-19'

un projet d'arrêté royal
'reportant la date de fin de
vigueur de la loi du
15 novembre 2022
réintroduisant un droit au petit
chômage pour les travailleurs
afin de recevoir un vaccin
contre le coronavirus
COVID-19'

Op 19 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitstel van de datum van buitenwerkingtreding van de wet van 15 november 2022 houdende herinvoering van een recht op klein verlet voor werknemers met het oog op het toegediend krijgen van een vaccin ter bescherming tegen het coronavirus COVID-19’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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 23 december 2022.

*

Le 19 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘reportant la date de fin de vigueur de la loi du 15 novembre 2022 réintroduisant un droit au petit chômage pour les travailleurs afin de recevoir un vaccin contre le coronavirus COVID-19’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 22 décembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Inge VOS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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 23 décembre 2022.

*

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.

In de voorliggende adviesaanvraag wordt het spoedeisende karakter ervan gemotiveerd als volgt:

“Via de wet van 15 november 2022 houdende herinvoering van een recht op klein verlet voor werknemers met het oog op het toegediend krijgen van een vaccin ter bescherming tegen het coronavirus COVID-19, werd het vaccinatieverlof opnieuw ingevoerd ten einde werknemers opnieuw maximaal te stimuleren zich te laten vaccineren. De regeling die de wet van 15 november 2022 instelt, is van toepassing vanaf 1 oktober 2022 tot en met 31 december 2022. Artikel 4, tweede lid, van de betrokken wet bepaalt dat de toepassing van deze regeling kan worden verlengd [bij] koninklijk besluit tot uiterlijk 31 maart 2023. Het aan uw advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit geeft uitvoering hieraan. Dit ontwerp verlengt de toepassing van de wettelijke regeling tot 31 maart 2023. De inwerkingtreding is voorzien op 31 december 2022, zijnde de laatste geldigheidsdag van de wet van 15 november 2022. In die zin is een spoedbehandeling dan ook noodzakelijk.”¹

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Luidens artikel 4, eerste lid, van de wet van 15 november 2022 ‘houdende herinvoering van een recht op klein verlet voor werknemers met het oog op het toegediend krijgen van een vaccin ter bescherming tegen het coronavirus COVID-19’ heeft deze wet uitwerking met ingang van 1 oktober 2022 en treedt ze buiten werking op 31 december 2022.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de datum van buitenwerkingtreding van de voornoemde wet uit te stellen tot 31 maart 2023.

¹ In afwijking van artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wordt de motivering van het spoedeisende karakter, die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, niet in dezelfde bewoordingen weergegeven in de aanhef van het ontwerp, wat alsnog dient te worden verholpen.

4. Rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 4, tweede lid, van de wet van 15 november 2022, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef en dat luidt als volgt:

“De Koning kan, na advies van de Nationale Arbeidsraad, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in het eerste lid bedoelde datum van buitenwerkingtreding uitstellen tot uiterlijk 31 maart 2023.”

Aangezien de wet van 15 november 2022 in haar geheel, en dus ook het onderdeel dat rechtsgrond moet bieden voor het beoogde uitstel, op 31 december 2022 buiten werking zal treden, moet het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit ten laatste op die datum worden genomen.

VORMVEREISTEN

5. Krachtens artikel 4, tweede lid, van de wet van 15 november 2022 moet over het te nemen besluit het voorafgaande advies van de Nationale Arbeidsraad worden ingewonnen. Die wet bevat ter zake geen nadere procedureregels.

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar “het verzoek aan de Nationale Arbeidsraad om bij hoogdringendheid een advies te geven” en wordt overwogen “dat de Nationale Arbeidsraad hier geen gevolg aan heeft kunnen geven”.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“De Nationale Arbeidsraad werd op 22 november gevraagd om zich over het ontwerp KB uit te spreken tegen 7 december.

Binnen de gevraagde timing werd door de Nationale Arbeidsraad geen advies uitgebracht.

Gegeven de strakke timing (uiterlijke publicatie KB 31 december), zagen we ons genoodzaakt om dan ook verder te gaan met de procedure.”

Artikel 8 van de wet van 29 mei 1952 ‘tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad’ luidt als volgt:

“Wanneer een wet bepaalt dat de Koning de Nationale Arbeidsraad moet raadplegen, is deze verplicht zijn advies binnen twee maanden na de hem gedane aanvraag mede te delen. Na het verstrijken van deze termijn, mag een beslissing getroffen worden.”

Anders dan bijvoorbeeld het geval is in artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’, bevat deze bepaling geen mogelijkheid om de adviestermijn te verminderen.

Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 8 bevat effectief de algemeen geldende regel.

In de praktijk wordt evenwel regelmatig gevraagd aan de Nationale Arbeidsraad om in een kortere tijdsspanne te ageren in geval van urgentie.

Hetgeen tot hertoe nog geen problemen heeft opgeleverd.

Bijkomend kan erop gewezen worden dat in voorliggend geval, de voor advies overgemaakte tekst een uitvoeringsKB is, waarbij via het KB uitvoering gegeven wordt aan de in de wet in kwestie voorziene mogelijkheid om de datum van buitenwerkingtreding van de wet op te schuiven.

Wet die zelf ook voor advies aan de Nationale Arbeidsraad werd voorgelegd (en op zich reeds enkel hernam wat reeds opgenomen was in een eerder aan de NAR voorgelegde wet) en waarbij die mogelijkheid tot uitstel van de buitenwerkingtreddingsdatum de facto gevalideerd is geweest.”

Die argumentatie kan evenwel niet worden bijgetreden. Er bestaat geen bezwaar tegen dat aan de Nationale Arbeidsraad wordt gevraagd om sneller dan het einde van de voorziene termijn advies uit te brengen. Dit betekent echter niet dat indien geen gevolg wordt gegeven aan dit verzoek aan dit substantieel vormvereiste kan worden voorbijgegaan. Het gegeven dat louter uitvoering wordt gegeven aan een wet die in de mogelijkheid tot uitstel voorziet, neemt voorts niet weg dat, krachtens diezelfde bepaling, het advies van de Nationale Arbeidsraad moet worden gevraagd. Ten slotte is het evenmin relevant dat de Nationale Arbeidsraad over die wet advies zou hebben verleend.

Er dient dan ook over te worden gewaakt dat alsnog aan dit vormvoorschrift wordt voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

6. In het kader van het overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkte onderzoek noopt het ontwerp niet tot het maken van verdere opmerkingen.

*

1. Conformément à 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 indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Dans la demande d'avis à l'examen, l'urgence est motivée comme suit :

« Via de wet van 15 november 2022 houdende herinvoering van een recht op klein verlet voor werknemers met het oog op het toegediend krijgen van een vaccin ter bescherming tegen het coronavirus COVID-19, werd het vaccinatieverlof opnieuw ingevoerd ten einde werknemers opnieuw maximaal te stimuleren zich te laten vaccineren. De regeling die de wet van 15 november 2022 instelt, is van toepassing vanaf 1 oktober 2022 tot en met 31 december 2022. Artikel 4, tweede lid, van de betrokken wet bepaalt dat de toepassing van deze regeling kan worden verlengd [bij] koninklijk besluit tot uiterlijk 31 maart 2023. Het aan uw advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit geeft uitvoering hieraan. Dit ontwerp verlengt de toepassing van de wettelijke regeling tot 31 maart 2023. De inwerkingtreding is voorzien op 31 december 2022, zijnde de laatste geldigheidsdag van de wet van 15 november 2022. In die zin is een spoedbehandeling dan ook noodzakelijk. » ¹

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Selon l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 novembre 2022 'réintroduisant un droit au petit chômage pour les travailleurs afin de recevoir un vaccin contre le coronavirus COVID-19', cette loi produit ses effets le 1^{er} octobre 2022 et cesse de produire ses effets le 31 décembre 2022.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de reporter au 31 mars 2023 la date de fin de vigueur de la loi précitée.

4. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 4, alinéa 2, de la loi du 15 novembre 2022, auquel il est fait référence dans le premier alinéa du préambule et qui est rédigé comme suit :

« Le Roi peut, après avis du Conseil national du travail, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, reporter la date de fin de vigueur visée à l'alinéa 1^{er} au plus tard au 31 mars 2023 ».

¹ En méconnaissance de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence, indiquée dans la demande d'avis, n'est pas reproduite dans les mêmes termes dans le préambule du projet ; il convient d'y remédier.

Dès lors que la loi du 15 novembre 2022 dans son ensemble – et donc aussi la partie devant servir de fondement juridique au report envisagé – cessera d'être en vigueur le 31 décembre 2022, le projet d'arrêté royal soumis pour avis devra être adopté au plus tard à cette date.

FORMALITÉS

5. En vertu de l'article 4, alinéa 2, de la loi du 15 novembre 2022, il convient de recueillir l'avis préalable du Conseil national du travail sur l'arrêté envisagé. Cette loi ne comporte pas de dispositions particulières relatives à la procédure applicable à cet égard.

Le préambule de l'arrêté en projet fait référence à « la demande faite au Conseil national du travail d'émettre un avis urgent » et considère que le « Conseil national du travail n'a pas pu donner suite à cette demande ».

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De Nationale Arbeidsraad werd op 22 november gevraagd om zich over het ontwerp KB uit te spreken tegen 7 december.

Binnen de gevraagde timing werd door de Nationale Arbeidsraad geen advies uitgebracht.

Gegeven de strakke timing (uiterlijke publicatie KB 31 december), zagen we ons genoodzaakt om dan ook verder te gaan met de procedure. »

L'article 8 de la loi organique du Conseil national du Travail du 29 avril 1952 s'énonce comme suit :

« Lorsqu'une loi prévoit que le Roi doit consulter le Conseil national du Travail, celui-ci a l'obligation de communiquer cet avis dans les deux mois de la demande qui lui en est faite. A l'expiration de ce délai, il pourra être passé outre. »

À la différence, par exemple, 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', cette disposition ne prévoit pas la possibilité de réduire le délai imparti pour obtenir l'avis.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Artikel 8 bevat effectief de algemeen geldende regel.

In de praktijk wordt evenwel regelmatig gevraagd aan de Nationale Arbeidsraad om in een kortere tijdsspanne te ageren in geval van urgentie.

Hetgeen tot hertoe nog geen problemen heeft opgeleverd.

Bijkomend kan erop gewezen worden dat in voorliggend geval, de voor advies overgemaakte tekst een uitvoeringsKB is, waarbij via het KB uitvoering gegeven wordt aan de in de wet in kwestie voorziene mogelijkheid om de datum van buitenwerkingtreding van de wet op te schuiven.

Wet die zelf ook voor advies aan de Nationale Arbeidsraad werd voorgelegd (en op zich reeds enkel hernam wat reeds opgenomen was in een eerder aan de NAR voorgelegde wet) en waarbij die mogelijkheid tot uitstel van de buitenwerkingtredingsdatum de facto gevalideerd is geweest. »

L'on ne peut toutefois pas admettre cette argumentation. Il n'y a pas d'objection à ce qu'il soit demandé au Conseil national du travail de rendre un avis dans un délai plus court que le terme du délai prévu. Cela ne signifie toutefois pas que s'il n'est pas donné suite à cette demande, il puisse être passé outre à cette formalité substantielle. En outre, le fait qu'il est simplement donné exécution à une loi prévoyant la possibilité d'un report, ne lève pas l'obligation, prévue par cette même disposition, de demander l'avis du Conseil national du travail. Enfin, il n'est pas non plus pertinent que le Conseil national du travail ait donné un avis sur cette loi.

Il conviendra dès lors de veiller à ce qu'il soit encore satisfait à cette formalité.

EXAMEN DU TEXTE

6. Dans le cadre de l'examen limité conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le projet n'appelle pas d'autres observations.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME