KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28e april 1983 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 13, derde lid, en 16bis van het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector bestemd voor huishoudhulpen", heeft de 3e mei 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 28 avril 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "d'exécution des articles 13, alinéa 3, et 16bis de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand destiné aux aides ménagères", a donné le 3 mai 1983 l'avis suivant :

1. De adviezen van de Vlaamse Executieve en van de Waalse Gewestexecutieve zijn bij de adviesaanvraag gevoegd. Het advies van de Executieve van het Brusselse Gewest lijkt nog niet te zijn uitgebracht. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 6, § 7, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zal het ontwerp-besluit niet regelmatig kunnen worden vastgesteld dan nadat ook de Executieve van het Brusselse Gewest haar standpunt zal hebben doen kennen.

2. Duidelijkheidshalve wijzige men het opschrift als volgt :

"Koninklijk besluit tot uitvoering, wat de tewerkstelling van huishoudhulpen betreft, van de artikelen 13, derde lid, en 16bis van het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector".

3. In de aanhef leze men de eerste aanhaling als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector, inzonderheid op de artikelen 13, derde lid, en 16bis, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr 115 van 23 december 1982;".

Nog in de aanhef, schrappe men de vijfde, zesde en zevende aanhaling, vermits de Raad van State om advies is gevraagd.

.../...

4. In artikel 1 leze men, in navolging van het bepaalde in onder meer artikel 14 van het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982, "de rechts- of feitelijke verenigingen van personen die geen enkel winstoogmerk nastreven".

Voorts kan men vaststellen dat, naar luid van artikel 1, slechts natuurlijke personen als gebruikers van huishoudhulpen in aanmerking kunnen komen, terwijl in artikel 7 van het ontwerp sprake is van "natuurlijke of rechtspersonen zonder winstoogmerk". In het verslag aan de Koning dat het koninklijk besluit nr 115 van 23 december 1982 voorafgaat, wordt er ter zake van het gebruik van huishoudhulpen melding gemaakt van particulieren en groepen (in het Frans : collectivités). De vraag mag dan ook worden gesteld of de tekst van artikel 1 de bedoeling van de Regering juist weergeeft.

Nog in artikel 1 vervange men de woorden "voor privé gebruik" door "voor privé doeleinden".

5. Men herschrijve artikel 2 als volgt :

"In het raam van dit besluit kunnen geen huishoudhulpen worden aangeworven voor prestaties waarvoor bij tewerkstelling van gezins- of bejaardenhelpers in subsidies is voorzien".

6. Volgens artikel 3 stelt de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, volgens de modaliteiten die hij bepaalt, voor elke tewerkgestelde huishoudhulp het bedrag vast van de retributie die de gebruikers aan de werkgever betalen. Naar luid van artikel 13, derde lid, van het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982, ingevoegd bij het koninklijk be-

sluit nr 115 van 23 december 1982, komt die bevoegdheid toe aan de Koning. Het vaststellen van het bedrag van de vergoeding - en niet "retributie" - kan aan de Minister slechts worden overgelaten wanneer de Koning vooraf de criteria omschrijft volgens welke het bedrag van de vergoeding kan worden bepaald.

Dezelfde opmerking is van overeenkomstige toepassing op de bevoegdheid welke in de artikelen 4 en 7 aan de meergenoemde Minister wordt overgedragen.

7. Om duidelijkheid te brengen omtrent de dag vanaf welke een vergoeding aan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening verschuldigd is, leze men in artikel 4, eerste lid : "... maandelijks vanaf de eerste dag van de zevende maand volgende op die waarin een eerste huishoudhulp is aangeworven aan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening afdragen". Een zelfde formulering dient, mutatis mutandis, te worden aangewend in het derde lid van artikel 4.

8. Men herschrijve artikel 5 als volgt :

"De Rijksdienst voor arbeidsvoorziening eist bij het begin van elke maand van de werkgevers het bedrag dat zij, bij toepassing van artikel 4 van dit besluit, voor de vorige maand verschuldigd zijn".

9. Volgens artikel 6 kunnen de bedragen welke door de werkgevers aan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening niet tijdig worden gestort, bij wege van een dwangbevel als bedoeld in de domaniale wet van 22 december 1949 worden ingevorderd.

.../...

In artikel 23 van het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982 wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om de vorderingsregels vast te stellen met betrekking tot de gelden welke de werkgever dient terug te storten "indien (hij) de werknemers niet tewerkstelt onder de voorwaarden van de goedgekeurde aanvraag". Een gelijkaardige bevoegdheid is aan de Koning niet verleend met betrekking tot de invordering van de in artikel 6 van het ontwerp bedoelde bedragen. De bepaling betreffende de invordering van die bedragen bij wege van een dwangbevel is dan ook, als een afwijking van het gemeen recht inzake inning van schuldvorderingen, zonder rechtsgrond.

10. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt het volgende :

> "Artikel 7. In de voorwaarden en volgens de modaliteiten die de Minister van Tewerkstelling en Arbeid bepaalt, is dit besluit eveneens van toepassing op de werkgevers die reeds overeenkomstig de beslissingen genomen krachtens artikel 18, derde lid, van het voornoemd koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982 huishoudhulpen hebben aangeworven ten einde ze ter beschikking te stellen van natuurlijke of rechtspersonen zonder winstoogmerk".

Onverminderd de opmerkingen die boven zijn gemaakt omtrent het verschil in formulering van de gebruikers (zie opmerking 4) en omtrent de ongeoorloofde bevoegdheidsoverdracht aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid (zie opmerking 6), moet worden opgemerkt dat het bepaalde in artikel 7 doet blijken van een minstens voorbarige toepassing, met betrekking tot huishoudhulpen, van de in het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982 vervatte regeling. De Raad van State ziet niet goed in hoe die beslissingen rechtsgeldig konden worden genomen, vooraleer de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van het koninklijk besluit nr 25 van 24 maart 1982 waren vast-

gesteld. Aan dat besluit ontleent de Koning niet de bevoegdheid om de door de Minister voorbarig genomen beslissingen, met terugwerkende kracht te regulariseren. Uit een oogpunt van rechtszekerheid lijkt het dan ook geboden dat over de destijds ingediende aanvragen opnieuw wordt beslist, uiteraard met inachtneming van hetgeen in dit ontwerp wordt bepaald. In die omstandigheden wordt het bepaalde in artikel 7 zonder voorwerp.

11. Zoals de Raad van State al heeft doen opmerken in zijn advies L. 15.340/1 van 18 februari 1983 omtrent hetzelfde ontwerp, is de ontworpen regeling een zaak van plaatsing van werklozen in de zin van artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarvan de normering tot de bevoegdheid van de nationale overheid en de uitvoering tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren. Deze moeten betrokken worden niet enkel bij de uitwerking van de normerende maatregelen, zoals inmiddels is geschied, doch ook, krachtens artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet, bij de goedkeuring van de desbetreffende projecten.

Het hoeft geen betoog dat de ontworpen regeling gelezen moet worden in het licht van en samen met de regels omtrent de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de Gewesten.

---

1. Les avis de l'Exécutif régional wallon et de l'Exécutif flamand ont été joints à la demande d'avis. Il ne semble pas que l'avis de l'Exécutif de la Région bruxelloise ait déjà été donné. Conformément à la disposition de l'article 6, § 7, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'arrêté envisagé ne pourra être pris régulièrement que lorsque l'Exécutif de la Région bruxelloise aura fait connaître, lui aussi, son point de vue.

2. Dans un souci de clarté, l'intitulé sera modifié comme suit :

"Arrêté royal portant exécution, en ce qui concerne l'occupation d'aides ménagères, des articles 13, alinéa 3, et 16bis de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand".

3. Le premier référant du préambule sera rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand, notamment les articles 13, alinéa 3, et 16bis, modifiés par l'arrêté royal n° 115 du 23 décembre 1982;".

Toujours dans le préambule, l'on supprimera les alinéas 5, 6 et 7, puisque l'avis du Conseil d'Etat a été demandé.

4. A l'article 1er il faut écrire, à l'exemple notamment de la disposition de l'article 14 de l'arrêté royal n° 25

.../...

du 24 mars 1982 : "les associations de personnes de droit ou de fait qui ne poursuivent aucun but lucratif".

Pour le surplus, l'on observera que selon l'article 1er du projet, seules les personnes physiques sont susceptibles d'être retenues comme utilisateurs d'aides ménagères, alors que l'article 7 parle de "personnes physiques ou morales ne poursuivant aucun but lucratif". Le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal n° 115 du 23 décembre 1982 cite, parmi les catégories d'utilisateurs d'aides ménagères, les particuliers et les collectivités (en néerlandais : de groepen). Il est dès lors permis de se demander si le texte de l'article 1er reflète fidèlement les intentions du Gouvernement.

In fine du même article 1er, il convient d'écrire : "... engager des aides ménagères en vue de les mettre à la disposition, à des fins privées, de personnes physiques ...".

5. Il est proposé de réécrire l'article 2 de la manière suivante :

"Dans le cadre du présent arrêté, il ne peut être engagé d'aides ménagères en vue de prestations pour lesquelles des subventions sont prévues en cas d'occupation d'aides familiales ou d'aides seniors".

6. L'article 3 prévoit que le Ministre de l'Emploi et du Travail, selon les modalités déterminées par lui, fixe

.../...

pour chaque aide ménagère occupée le montant de la rétribution que les utilisateurs payent aux employeurs. Il ressort de l'article 13, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982, inséré par l'arrêté royal n° 115 du 23 décembre 1982, que ce pouvoir appartient au Roi. Le soin de fixer le montant de la rétribution - en néerlandais "vergoeding" et non "retributie" - ne peut être laissé au Ministre qu'à condition que le Roi définisse au préalable les critères de cette fixation.

Le pouvoir que les articles 4 et 7 du projet délèguent au Ministre précité appelle une observation analogue.

7. Afin de déterminer sans équivoque à partir de quel jour une rétribution est due à l'Office national de l'emploi, il convient d'écrire à l'article 4, alinéa 1er : "... rétrocèdent mensuellement à l'Office national de l'emploi, à partir du premier jour du septième mois qui suit celui au cours duquel une première aide ménagère a été engagée".

La même formule sera utilisée, mutatis mutandis, à l'alinéa 3 de l'article 4.

8. L'article 5 devrait être remanié comme suit :

"L'Office national de l'emploi réclame aux employeurs, au début de chaque mois, le montant dont ils sont redevables pour le mois précédent en application de l'article 4 du présent arrêté".

.../...

9. Selon l'article 6, les sommes que les employeurs n'auront pas versées à l'Office national de l'emploi dans le délai prévu, pourront être recouvrées par voie de contrainte conformément à la loi domaniale du 22 décembre 1949.

L'article 23 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 attribue au Roi le pouvoir de déterminer les modalités de recouvrement des sommes que l'employeur doit restituer s'il "n'occupe pas les travailleurs dans les conditions de la demande approuvée". Il n'a pas été attribué au Roi de pouvoir analogue en ce qui concerne le recouvrement des sommes visées à l'article 6 du projet. En tant que dérogation au droit commun en matière de recouvrement des créances, la disposition relative au recouvrement des sommes susvisées par voie de contrainte est dès lors pourvue de fondement légal.

10. L'article 7 du projet dispose :

> "Article 7. Dans les conditions et selon les modalités que le Ministre de l'Emploi et du Travail détermine, le présent arrêté s'applique également aux employeurs qui ont déjà engagé des aides ménagères, afin de les mettre à la disposition de personnes physiques ou morales ne poursuivant aucun but lucratif, conformément aux décisions prises en vertu de l'article 18, alinéa 3 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 précité".

Sans préjudice des observations formulées ci-dessus concernant la différence qui se constate dans la désignation des utilisateurs (v. observation n° 4) et concernant le caractère illicite de la délégation de pouvoirs donnée au Ministre de l'Emploi et du Travail (v. observation n° 6), il faut remarquer que l'article 7 témoigne, en ce qui concerne les aides ménagères, d'une application pour le moins prématurée du régime prévu par l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982. Le Conseil d'Etat

.../...

n'aperçoit pas comment les décisions en question ont pu être prises valablement avant que n'aient été arrêtées les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982. Cet arrêté ne permet pas au Roi de régulariser avec effet rétroactif les décisions prises prématurément par le Ministre. La sécurité juridique commande dès lors qu'il soit statué à nouveau sur les demandes introduites à l'époque, en tenant évidemment compte des dispositions du présent projet. Dans ces conditions, l'article 7 n'a plus d'objet.

11. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà observé dans son avis L.15.340/1 du 18 février 1983 relatif au même projet, la réglementation envisagée relève du placement des chômeurs au sens de l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, matière qui est de la compétence du pouvoir national pour l'établissement des normes et de celle des Régions pour ce qui est de leur exécution. Les Régions doivent être associées non seulement à l'élaboration des mesures normatives ce qui a été fait entre-temps, mais aussi, en vertu de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale, à la procédure d'approbation des projets entrepris dans ce domaine.

Il va de soi que la réglementation en projet doit se lire à la lumière des règles régissant la répartition des compétences entre l'Etat et les Régions et conjointement avec ces règles.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
Gh. TACQ, conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.