KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 9 december 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "betreffende de bevordering van de tewerkstelling in de sociale sector", heeft op 16 december 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 9 décembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "relatif à la promotion de l'emploi dans le secteur social", a donné le 16 décembre 1986 l'avis suivant :

RECHTSGROND.

Het ontwerp bevat drie categorieën van maatregelen.

In de eerste plaats zijn er de in de artikelen 1 en 3, 1°, van het ontwerp vervatte maatregelen die betrekking hebben op het "Interdepartementaal Begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid" in zijn globaliteit. Dit Fonds is opgericht bij artikel 5 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.

Vervolgens zijn er maatregelen die specifiek van toepassing zijn op de tussenkomsten van voornoemd Fonds ten gunste van de instellingen en diensten van de in het ontwerp beschreven "sociale sector" (artikel 2 van het ontwerp).

Ten slotte bevat het ontwerp een wijziging met betrekking tot de tussenkomst van het Tewerkstellingsfonds, opgericht bij artikel 4 van het koninklijk besluit nr. 181 van 30 december 1982 tot oprichting van een Fonds ter aanwending van de bijkomende loonmatiging voor de tewerkstelling (artikel 3, 2°, van het ontwerp).

Aldus past het ontwerp in de bijzondere bevoegdheid welke artikel 1, 6°, c), van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986 aan de Koning toewijst ten einde, met het oog

.../...

op onder meer de bevordering van de tewerkstelling, alle nuttige maatregelen te nemen om bij te dragen tot het scheppen van werkgelegenheid en het opslorpen van de werkloosheid door maatregelen tot aanpassing van de huidige programma's ter opslorping van de werkloosheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Ter overeenstemming met de bepaling die als rechtsgrond wordt ingeroepen en met het opschrift van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982, waarin de ontworpen bepalingen grotendeels worden ingevoegd, vervange men "tewerkstelling" door "werkgelegenheid".

Aanhef.

Men citere de wet van 27 maart 1986 correct en verwijze inzonderheid naar de artikelen 1, 6°, c), en 3, § 2.

Het is niet strikt noodzakelijk om in de aanhef van een bijzondere-machtenbesluit te verwijzen naar de wettelijke bepalingen die worden gewijzigd. Indien deze verwijzing toch wordt opgenomen dient elke wijziging aan deze teksten te worden vermeld. Aldus dient de verwijzing naar het koninklijk besluit nr. 25 te worden aangevuld met de vermelding van de wijzigingen bij de wet van 1 augustus 1985 en het koninklijk besluit nr. 473 van 28 oktober 1986.

De verwijzing naar de herstelwet van 31 juli 1984 dient in een afzonderlijke aanhefbepaling te worden vermeld.

.../...

Artikel 1.

Dit artikel machtigt de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit de bestaansduur van het Interdepartementaal Begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid, die bij artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 25 op zes jaar is vastgesteld, te verlengen.

Het bepalen van de toepassing in de tijd behoort tot het wezen van voormelde regeling. De Koning kan dat dus alleen met toepassing van de wet van 27 maart 1986 en binnen het tijdvak waarvoor de bijzondere machten zijn verleend. Eenmaal dit tijdvak verstreken, zal zij niet kunnen worden vastgesteld dan bij of krachtens een uitdrukkelijke wetsbepaling.

Artikel 2.

Dit artikel voegt in hoofdstuk II van het koninklijk besluit nr. 25 een afdeling 5 - Sociale sector, in.

Uit de inhoud van deze nieuwe afdeling kan worden opgemaakt dat de bepalingen ervan geen afbreuk doen aan de bestaande regeling van hoofdstuk II en er een aanvulling op zijn, behoudens uitdrukkelijke andersluidende bepaling.

Men verduidelijke het opschrift van de nieuwe afdeling derhalve als volgt :

"Bijzondere bepalingen van toepassing op de sociale sector".

Artikel 12bis (nieuw).

Uit het tweede lid van dit artikel moet worden afgeleid dat de opsomming van diensten en instellingen in het eerste lid beperkend is.

Men formulere de inleidende zin van het eerste lid derhalve als volgt :

"Voor de toepassing van deze afdeling wordt het begrip "sociale sector" beperkt tot de hierna volgende erkende of gesubsidieerde instellingen en diensten zonder winstoogmerk :".

Het tweede lid machtigt de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit de toepassing van de afdeling uit te breiden tot andere categorieën van instellingen of diensten welke, naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar, evenmin winstoogmerken mogen hebben.

Om de redenen aangehaald onder artikel 1 hierboven, is deze toewijzing van bevoegdheid in strijd met de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986.

Artikel 12ter (nieuw).

In de inleidende zin wordt bepaald dat "... op het vlak van de sector of voor een groep instellingen ..." bepaalde voorwaarden moeten worden gerealiseerd.

In 1° is er sprake van "... het globaal resultaat op sectorieel vlak ...".

Aan de Raad van State is uiteengezet dat hier niet de door afdeling 5 geregelde sociale sector in zijn geheel wordt bedoeld, maar slechts segmenten ervan, bijvoorbeeld de ziekenhuissector. De uitdrukking "een groep van instellingen" in de inleidende zin zou daarenboven slechts een verduidelijking zijn van het woord "sector".

.../...

De Regering zal moeten nagaan of deze terminologie, die verwarrend kan werken, niet aan herziening toe is.

Voor het overige verduidelijke men de inleidende zin als volgt :

"Om de tussenkomst van het Fonds te verkrijgen, moet in de in artikel 9 bedoelde overeenkomst worden bepaald ...".

In 1° vervange men "equivalent" door "gelijkwaardig".

Artikel 12quinquies (nieuw).

Het eerste lid stelt het absolute plafond van het jaarbedrag van de tussenkomst van het Interdepartementaal Begrotingsfonds per voltijdse arbeidsplaats op 750.000 frank vast.

Het tweede lid machtigt de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit, dit plafond aan te passen.

Om bestaanbaar te zijn met de bijzondere-machtenwet, moet deze delegatie worden aangevuld met criteria of preciese richtlijnen.

Artikel 12sexies (nieuw).

In 2° vervange men "equivalenten" door "arbeidsplaatsen".

.../...

Artikel 12septies (nieuw).

Wat de term "sectoren" betreft, moge worden verwezen naar de desbetreffende opmerking onder artikel 12ter.

Artikel 3.

Men vervolledige onder 1° de in te lassen tekst als volgt :

"... en aan het Interdepartementaal Begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid, opgericht bij artikel 5 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".

SLOTOPMERKING.

Overeenkomstig de terminologie voorgeschreven door het Sociaalrechtelijk Woordenboek van de Benelux Economische Unie, vervange men "aanwerven" en "aanwerving" door "in dienst nemen" respectievelijk "indienstneming".

FONDEMENT LEGAL.

Le projet contient trois catégories de mesures.

Il y a d'abord les mesures prévues aux articles ler et 3, 1°, du projet, qui concernent le "Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi" dans sa globalité. Ce Fonds a été institué par l'article 5 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand.

Il y a ensuite des mesures spécifiques, applicables aux interventions du Fonds précité en faveur des institutions et des services du "secteur social" défini par le projet (article 2 du projet).

Enfin le projet prévoit une modification en ce qui concerne l'intervention du Fonds pour l'emploi, créé par l'article 4 de l'arrêté royal n° 181 du 30 décembre 1982 créant un Fonds en vue de l'utilisation de la modération salariale complémentaire pour l'emploi (article 3, 2°, du projet).

Il s'inscrit ainsi dans le cadre du pouvoir spécial prévu par l'article ler, 6°, c), de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, aux termes duquel le Roi peut, afin d'assurer notamment la promotion de l'emploi, prendre toutes les mesures utiles en vue de contribuer à la création d'emplois et à la résorption du chômage par des mesures visant à adapter les programmes actuels de résorption du chômage.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Par souci de concordance avec la disposition invoquée comme fondement légal et avec l'intitulé de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982, où la plupart des dispositions du projet viendront s'insérer, il convient de remplacer dans l'intitulé néerlandais le terme "tewerkstelling" par le terme "werkgelegenheid".

Préambule.

Dans le texte néerlandais, il y a lieu de viser l'intitulé correct de la loi du 27 mars 1986. Il conviendrait en outre de se référer plus particulièrement aux articles 1er, 6°, c), et 3, § 2.

Il n'est pas indispensable de faire référence, dans le préambule d'un arrêté de pouvoirs spéciaux, aux dispositions légales qui sont modifiées. Toutefois, s'il y est fait référence, il y a lieu de mentionner toutes les modifications qui ont été apportées à ces textes. Ainsi, la référence à l'arrêté royal n° 25 devrait être complétée par la mention des modifications apportées par la loi du 1er août 1985 et par l'arrêté royal n° 473 du 28 octobre 1986.

La référence à la loi de redressement du 31 juillet 1984 doit faire l'objet d'un alinéa distinct du préambule.

Article 1er.

Cet article autorise le Roi à prolonger, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, la durée d'existence du Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi, durée que l'article 5 de l'arrêté royal n° 25 a fixée à six ans.

La détermination de son application dans le temps est un élément qui relève de l'essence même de la réglementation précitée et qui ne peut dès lors être fixé par le Roi qu'en application de la loi du 27 mars 1986 et pendant la période pour laquelle les pouvoirs spéciaux Lui ont été attribués. Après l'expiration de cette période, le fixant-vigueur ne pourra plus être édicté que par une disposition légale expresse ou en vertu d'une telle disposition.

Article 2.

Cet article insère dans le chapitre II de l'arrêté royal n° 25 une section 5, intitulée "Secteur social".

Le contenu de cette nouvelle section permet d'inférer que ses dispositions ne portent pas préjudice aux règles existantes du chapitre II et que, sauf disposition expresse contraire, elles en constituent un complément.

.../...

Il conviendrait dès lors d'expliciter l'intitulé de la nouvelle section comme suit :

"Dispositions particulières applicables au secteur social".

Article 12bis (nouveau).

Il doit être inféré de l'alinéa 2 de cet article que l'énumération des services et institutions de l'alinéa 1er est restrictive.

Il convient dès lors de formuler la phrase introductive de l'alinéa 1er comme suit :

"Pour l'application de la présente section, la notion de "secteur social" est limitée aux institutions et services sans but lucratif agréés ou subventionnés qui sont énumérés ci-après :".

L'alinéa 2 autorise le Roi à étendre l'application de la section, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, à d'autres catégories d'institutions ou de services qui, selon les déclarations du fonctionnaire délégué, ne peuvent non plus poursuivre un but lucratif.

Pour les motifs indiqués lors de l'examen de l'article 1er, cette attribution de pouvoir est contraire à la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986.

.../...

Article 12ter (nouveau).

La phrase introductive de cet article prévoit que certaines conditions doivent être réalisées "... dans le secteur ou dans le groupe d'institutions ...".

Au 1°, il est question du "résultat global dans le secteur".

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que ce n'est pas l'ensemble du secteur social réglé par la section 5, qui est visé ici mais seulement certains segments de celui-ci, par exemple le secteur hospitalier. L'expression "groupe d'institutions", qui figure dans la phrase introductive, ne serait par ailleurs qu'une explicitation du terme "secteur".

Le Gouvernement devra examiner si cette terminologie, qui peut prêter à confusion, ne doit pas être revue.

Pour le surplus, la phrase introductive serait plus claire si elle était rédigée comme suit :

"Pour que l'intervention du Fonds puisse être obtenue, la convention visée à l'article 9 doit prévoir ...".

Dans le texte néerlandais du 1°, il conviendrait de remplacer le terme "équivalent" par le terme "gelijkwaardig".

.../...

Article 12quinquies (nouveau).

L'alinéa 1er fixe à 750.000 francs le plafond absolu du montant annuel de l'intervention du Fonds budgétaire interdépartemental par emploi à temps plein.

L'alinéa 2 autorise le Roi à adapter ce plafond par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.

Pour être compatible avec la loi de pouvoirs spéciaux, cette délégation doit être assortie de critères ou de directives précises.

Article 12sexies (nouveau).

Au 2°, il convient de remplacer le terme "équivalents temps plein" par le terme "emplois à temps plein".

Article 12septies (nouveau).

En ce qui concerne le terme "secteurs", on se reportera à l'observation formulée à ce sujet lors de l'examen de l'article 12ter.

Article 3.

Au 1°, le texte à insérer devrait être complété comme suit :

.../...

"et à la disposition du Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi institué par l'article 5 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand".

OBSERVATION FINALE.

Conformément à la terminologie prescrite par le "Sociaalrechtelijk Woordenboek" de l'Union économique Benelux, il y a lieu de remplacer dans le texte néerlandais les termes "aanwerven" et "aanwerving" respectivement par les termes "in dienst nemen" et "indienstneming".

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS, kamervoorzitter,
Monsieur : président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur : staatsraden,
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN, conseillers d'Etat,
Madame :

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

La chambre était composée de

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. VERMEIRE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

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

M. BENARD. H. COREMANS.