

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 10e december 1985 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot afschaffing van de verplichte dagelijkse werklozencontrole", heeft de 9e januari 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 10 décembre 1985, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "supprimant le contrôle journalier obligatoire des chômeurs", a donné le 9 janvier 1986 l'avis suivant :

1.

Het voorstel heeft tot doel de huidige tekst van artikel 69 van het ministerieel besluit van 4 juni 1964 inzake werkloosheid, dat de dagelijkse werklozencontrole regelt, te vervangen door een bepaling waarbij eensdeels die controle slechts éénmaal per maand zou gehouden worden en, anderdeels, de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening (R.V.A.) gelast wordt "de werklozen en hun vertegenwoordigers de gelegenheid te bieden tot het organiseren of coördineren van activiteiten, strekend tot ontplooiing, oriëntering en bewustmaking van werklozen".

2.

Het eerste deel van de voorgestelde wijziging, waarbij de werklozencontrole voortaan éénmaal per maand zou worden gehouden en de werklozen tijdig zouden worden verwittigd met betrekking tot het tijdstip van hun maandelijkse meldingsplicht, is een bepaling van sociale zekerheid die een nationale materie is gebleven (1).

.../...

(1) Gedr. St. Kamer v. Volksvert., 1979-1980, nr. 627/10, blz. 39.

De nieuwe opdracht van de R.V.A. daarentegen is geen eigenlijke sociale zekerheid. Uit de toelichting blijkt dat ze moet gericht zijn op het doorbreken van de apathie van vele werklozen die moeten geholpen worden in het verwerven van mondigheid.

Of het toewijzen van die nieuwe opdracht tot de bevoegdheid van de nationale instanties behoort dan wel een gemeenschaps- of gewestzaak is, kan moeilijk worden uitgemaakt omdat de tekst duidelijk noch concreet is.

Zo zijn, krachtens artikel 4, 10° en 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de vrijetijdsbesteding en de beroepsopleiding gemeenschapszaak terwijl, volgens artikel 6, § 1, IX, 1° en 2°, van dezelfde wet, de arbeidsbemiddeling en de tot uitvoering van nationale wetten genomen regelen tot plaatsing van werklozen die worden tewerkgesteld voor activiteiten van algemeen belang, tot de bevoegdheid van het Gewest behoren.

Met het oog op een correcte toepassing van de bevoegdheidsregeling van de staatshervorming, zal het derde lid van het voorgestelde artikel 69 dus moeten worden gepreciseerd, zodat kan worden uitgemaakt of de voorgenomen maatregelen zaak zijn van de nationale overheid dan wel van de Gemeenschap of het Gewest.

Overigens kan die precisering ertoe bijdragen uit te maken of de in het voorstel als nieuw aangeduide taken al niet tot de huidige opdracht van de R.V.A. of van dezes opvolgers op het niveau van de Gemeenschappen of de Gewesten, behoren.

3.

Het voorstel beoogt de wijziging van een ministerieel besluit bij wege van een wet.

De Grondwet staat niet in de weg dat een ministerieel besluit bij een wet wordt gewijzigd, zeker niet als de betrokken voorziening, zoals verder in dit advies wordt opgemerkt, haar rechtsgrond ontleent aan een bepaling die door de Koning is vastgesteld op grond van een Hem door de wet verleende machtiging.

Een dergelijk procédé is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt af te raden omdat het leidt tot een hybridische regeling waarvan het grootste nadeel is dat het tot verwarring kan komen tussen bepalingen met kracht van wet en bepalingen van verordenende aard.

Daarenboven zou de wetgever ingrijpen in de normenhiërarchie van de uitvoerende macht door een materie tot zich te trekken welke de Koning aan een van zijn ministers heeft gedelegeerd. Dat heeft dan weer tot gevolg dat die delegatie, in dit geval artikel 153, § 1, van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, hetwelk de minister belast met de inrichting van de werklozencontrole, wordt ingekrompen.

Om deze redenen zou het meer aangewezen zijn de bepaling betreffende de maandelijkse controle in te voegen in de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en met name in artikel 7, dat de grondslag van de werkloosheidsregeling bevat.

De indeling van dat artikel hoeft hierom niet te worden gewijzigd. Zo is de huidige paragraaf 9 zonder voorwerp sinds de opheffing van het koninklijk besluit nr. 285 van 31 maart 1936 door het koninklijk besluit nr. 34 van 20 juli 1967.

De voorgenomen tekst zou ook in paragraaf 10 kunnen worden ingevoegd. De tweede volzin van deze paragraaf, die een overgangsbepaling is, werd zonder voorwerp op 14 december 1952, één jaar na de inwerkingtreding van de wet van 14 juli 1951, welke deze bepaling in artikel 7 heeft ingevoegd.

Wat het tweede onderwerp van de voorgestelde wijziging betreft, hoeft het geen betoog dat, mocht de bovenbedoelde precisering ervan doen blijken dat de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, of dezes opvolger, met een nieuwe taak wordt belast, de desbetreffende bepaling uiteraard zaak is van al naar het geval de wetgever of de decreetgever en haar plaats hoort te vinden in de wets- of decreetsbepaling die de wettelijke opdrachten van de betrokken openbare dienst vaststelt.

4.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat, indien de dagelijkse controle van de werklozen wordt vervangen door een maandelijkse, ook andere bepalingen van hoofdstuk VII en die van hoofdstuk VIIbis van het ministerieel besluit van 4 juni 1964, aan een grondige herziening toe zijn.

1.

La proposition de loi a pour objet de substituer au texte actuel de l'article 69 de l'arrêté ministériel du 4 juin 1964 relatif au chômage, qui règle le contrôle journalier des chômeurs, une disposition prévoyant, d'une part, que ce contrôle ne sera plus effectué qu'une fois par mois, et chargeant, d'autre part, l'Office national de l'Emploi (O.N.Em.) de fournir "aux chômeurs et à leurs représentants la possibilité d'organiser et de coordonner des activités visant à l'épanouissement, à l'orientation et à la sensibilisation des chômeurs".

2.

La première partie de la modification proposée, qui prévoit que les chômeurs ne seront dorénavant soumis qu'à un seul contrôle mensuel dont la date devra leur être communiquée à temps, est une disposition qui relève de la sécurité sociale, matière demeurée nationale (1).

La nouvelle mission confiée à l'O.N.Em., par contre, ne ressortit pas à la sécurité sociale proprement dite. Selon les développements de la proposition de loi, cette mission doit contribuer à rompre l'apathie d'un grand nombre de chômeurs, qu'il faut aider à s'émanciper.

.../...

(1) Doc. Chambre des Repr., 1979-1980, n° 627/10, p. 39.

Il est difficile d'établir si l'attribution de cette nouvelle mission est de la compétence des autorités nationales ou de celle des Communautés ou des Régions, le texte n'étant ni clair ni concret.

Ainsi, selon l'article 4, 10° et 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles les loisirs et la formation professionnelle relèvent de la compétence des Communautés, tandis que, selon l'article 6, § 1er, IX, 1° et 2°, de la même loi, les Régions sont compétentes pour le placement des travailleurs et pour régler, en exécution des lois nationales, le placement des chômeurs occupés dans des activités d'intérêt général.

Dès lors, en vue d'une application correcte du règlement de compétence mis en place par la réforme de l'Etat, l'alinéa 3 de l'article 69 proposé devra être précisé, de sorte qu'il soit possible d'établir si les mesures envisagées ressortissent à l'autorité nationale ou si elles relèvent des Communautés ou des Régions.

Cette précision permettra par ailleurs de mieux déterminer si les tâches que la proposition prétend être nouvelles n'entrent pas déjà dans la mission actuelle de l'O.N.Em. ou des organismes qui lui ont succédé au niveau communautaire ou régional.

3.

La proposition vise à modifier un arrêté ministériel par la voie législative.

.../...

La Constitution ne fait pas obstacle à ce qu'un arrêté ministériel soit modifié par une loi. Elle ne s'y oppose certainement pas lorsque la règle concernée, ainsi qu'il sera observé dans la suite du présent avis, trouve son fondement légal dans une disposition que le Roi a arrêtée en vertu d'une habilitation qui Lui avait été donnée par la loi.

Du point de vue de la technique législative, le procédé est toutefois à déconseiller. Il conduirait en effet à une réglementation hybride dont le principal inconvénient est le risque de confusion entre dispositions ayant force de loi et dispositions à caractère réglementaire.

De plus, en évoquant une matière que le Roi a déléguée à l'un de ses ministres, le législateur interviendrait dans la hiérarchie des normes du pouvoir exécutif, intervention qui, à son tour, aurait pour effet de rétrécir cette délégation, donnée en l'occurrence par l'article 153, § 1er, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, qui charge le ministre d'organiser le contrôle des chômeurs.

Il serait préférable, pour ces motifs, que la disposition relative au contrôle mensuel soit insérée dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, et plus particulièrement dans l'article 7 de cet arrêté-loi, qui constitue le fondement de la réglementation sur le chômage.

La division de l'article 7 précité ne devrait pas pour autant être modifiée. L'actuel paragraphe 9 de cet article est, en effet, devenu sans objet depuis l'abrogation de l'arrêté royal n° 285 du 31 mars 1936 par l'arrêté royal n° 34 du 20 juillet 1967.

.../...

Le texte proposé pourrait tout aussi bien être inclus dans le paragraphe 10 dudit article, la deuxième phrase de ce paragraphe, qui est une disposition transitoire, étant devenue inopérante à la date du 14 décembre 1952 par l'expiration du délai d'un an après l'entrée en vigueur de la loi du 14 juillet 1951 qui a inséré cette disposition dans l'article 7.

Quant au second objet de la modification proposée, il est évident qu'au cas où la précision apportée sur ce point ferait apparaître que l'Office national de l'Emploi ou son successeur se verra chargé d'une mission nouvelle, la disposition y relative ressortira, selon le cas, au pouvoir législatif ou au pouvoir décrétoal et devra trouver sa place au sein de la disposition de loi ou de décret qui détermine les missions légales du service public intéressé.

4.

Il convient enfin d'observer que, si le contrôle journalier des chômeurs est remplacé par un contrôle mensuel, il faudra également soumettre à une révision approfondie certaines autres dispositions du chapitre VII ainsi que celles du chapitre VIIbis de l'arrêté ministériel du 4 juin 1964.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs:
G. SCHRANS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

La chambre était composée de
kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. H. COREMANS.

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.