

## 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 27 november 1996 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 7 tot en met 10 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en tot invoeging van een artikel 79bis in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft op 2 december 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 27 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "d'exécution des articles 7 à 10 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et insérant un article 79bis dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné le 2 décembre 1996 l'avis suivant :

1. De regeling vervat in het voor advies voorgelegd ontwerp-besluit komt in de plaats van die van het koninklijk besluit van 10 mei 1994 tot uitvoering van artikel 73 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen en tot invoeging van een artikel 79bis in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering. Het koninklijk besluit van 10 mei 1994 werd, wegens de ontoereikendheid van de motivering van de hoogdringendheid, bedoeld in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, op 30 oktober 1996 vernietigd door de Raad van State, afdeling administratie (1).

Het ontwerp-besluit herneemt de regeling welke was vervat in het vernietigde koninklijk besluit van 10 mei 1994 (artikel 1 van het ontwerp) en geeft eraan terugwerkende kracht tot 1 juni 1994, dit is de datum van inwerkingtreding van dat koninklijk besluit (artikel 2 van het ontwerp). Tevens worden de besluiten tot wijziging of uitvoering van artikel 79bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, welke dateren van na 1 juni 1994, gelijkgesteld met besluiten tot wijziging of uitvoering van artikel 79bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991, zoals die bepaling door het voorliggend ontwerp in dat besluit wordt ingevoegd (artikel 3 van het ontwerp).

---

(1) R.v.St., Devillers, nr. 62.864 van 30 oktober 1996.

2. Met het ontwerp wordt uitvoering gegeven aan, eensdeels, artikel 8, § 2, laatste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en, anderdeels, artikel 8, § 4, eerste lid, van dezelfde besluitwet.

Artikel 8, § 2, laatste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 luidt als volgt :

"De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het bedrag van de vergoedingen die de kandidaat-begunstigde van een activiteit moet betalen bij het indienen van een aanvraag bij het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap, evenals het bedrag dat de begunstigde van een activiteit moet betalen voor de uitoefening van een activiteit. De Koning bepaalt eveneens de wijze waarop de betaling geschiedt en aan wie de betaling ten goede komt".

Artikel 8, § 4, eerste lid, van de voornoemde besluitwet bepaalt het volgende :

"De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, welke activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidscircuits, verricht mogen worden in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap. Hij mag daarbij een onderscheid maken naargelang de kandidaat-begunstigde een natuurlijke persoon of een rechtspersoon is".

3.1. Opdat het besluit in ontwerp op rechtsgeldige wijze tot stand zou kunnen worden gebracht, dient voorafgaandelijk te worden voldaan aan een drietal vormvereisten. Zo moet, tenzij een beroep wordt gedaan op de spoedeisendheid, het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

.../...

over de ontworpen regeling advies uitbrengen met toepassing van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg. Bovendien dient blijkens de sub 2 geciteerde bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944 het ontwerp-besluit aan de Ministerraad te worden voorgelegd. Dat overleg in Ministerraad noodzaakt er eveneens toe het ontwerp-besluit aan het voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën te onderwerpen (artikel 14, 1°, a), van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole).

3.2. Wat het advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en het overleg in de Ministerraad betreft, heeft de gemachtigde van de Regering verklaard dat het betrokken advies niet opnieuw werd ingewonnen over het voorliggend ontwerp-besluit en dat dit laatste evenmin opnieuw aan de Ministerraad werd voorgelegd, vermits zowel het betrokken beheerscomité, als de Minister-raad zich over de ontworpen regeling hebben uitgesproken naar aanleiding van de totstandkoming van het naderhand vernietigd koninklijk besluit van 10 mei 1994 en de tekst van het ontwerp in essentie overeenstemt met die van dat koninklijk besluit.

Een dergelijke redenering kan onder bepaalde omstandigheden, zoals in casu, worden bijgevalen in zover zij betrekking heeft op de in hoofdzaak technische advisering door het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, doch niet wat het vereiste overleg in Minister-raad betreft.

.../...

Het voorliggend ontwerp houdt immers een fundamentele beleidskeuze in welke erin bestaat dat wordt geopteerd voor de retroactieve bevestiging van een door de Raad van State, afdeling administratie, vernietigde regeling. Een zodanige beleidskeuze vereist een uitdrukkelijke en nieuwe wilsuiting van het politiek orgaan dat de Ministerraad is en dat overeenkomstig de in dit advies geciteerde bepalingen van artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944 verplicht dient tussen te komen in de procedure van totstandkoming van het besluit in ontwerp. Teneinde derhalve dat orgaan toe te laten zich over de ontworpen regeling uit te spreken en de daarmee verband houdende beleidskeuze te maken, volstaat het niet te verwijzen naar het vroeger overleg dat in de Ministerraad met betrekking tot het koninklijk besluit van 10 mei 1994 heeft plaatsgevonden, maar dient ook het voorliggend ontwerp-besluit vooraf aan de Ministerraad te worden voorgelegd. Tevens kan met betrekking tot het ontwerp-besluit dan het advies van de Inspectie van Financiën worden ingewonnen.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat het voor advies voorgelegd ontwerp-besluit niet in zoverre gereed is dat het door de Raad van State, afdeling wetgeving, aan een nader onderzoek zou kunnen worden onderworpen.

-----

1. Les règles contenues dans le projet d'arrêté soumis pour avis se substituent à celles de l'arrêté royal du 10 mai 1994 d'exécution de l'article 73 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales et insérant un article 79bis dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Le 30 octobre 1996, le Conseil d'Etat, section d'administration, a annulé l'arrêté royal du 10 mai 1994 pour insuffisance de la motivation de l'urgence, visée à l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (1).

L'arrêté en projet réédicte les règles contenues dans l'arrêté royal annulé du 10 mai 1994 (article 1er du projet) et leur accorde un effet rétroactif au 1er juin 1994, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de cet arrêté royal (article 2 du projet). Le projet assimile en outre les arrêtés modifiant ou exécutant l'article 79bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, pris après le 1er juin 1994, à des arrêtés de modification ou d'exécution de l'article 79bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, tel qu'il est inséré dans cet arrêté par le projet soumis (article 3 du projet).

2. Le projet met en oeuvre, d'une part, l'article 8, § 2, dernier alinéa, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et, d'autre part, l'article 8, § 4, alinéa 1er, du même arrêté-loi.

---

(1) C.E., Devillers, n° 62.864 du 30 octobre 1996.

L'article 8, § 2, dernier alinéa, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 est formulé comme suit :

"Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant des indemnités que le candidat-bénéficiaire d'une activité doit payer lorsqu'il introduit une demande auprès de l'agence locale pour l'emploi, ainsi que le montant que le bénéficiaire d'une activité doit payer pour exercer une activité. Le Roi fixe également le mode et le destinataire du paiement".

L'article 8, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi précité, dispose ce qui suit :

"Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers qui peuvent être effectuées dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi. Il peut, à cet égard, faire une distinction selon que le candidat-bénéficiaire est une personne physique ou morale".

3.1. Afin que l'arrêté en projet puisse intervenir valablement en droit, il faut que trois formalités soient préalablement remplies. C'est ainsi que, à moins qu'il ne soit fait appel à l'urgence, le comité de gestion de l'Office national de l'emploi doit émettre un avis sur les règles en projet, en application 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. En outre selon les dispositions, citées sous le point 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, le projet d'arrêté doit être soumis au Conseil des ministres. Toutefois, cette

.../...

délibération en Conseil des ministres requiert également que le projet d'arrêté soit soumis à l'avis préalable de l'Inspection des Finances (article 14, 1<sup>o</sup>, a), de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire).

3.2. En ce qui concerne l'avis du comité de gestion de l'Office national de l'emploi et la délibération en Conseil des ministres, le délégué du gouvernement a déclaré que l'avis concerné n'a pas été demandé à nouveau sur le présent projet d'arrêté, pas plus que ce dernier n'a été à nouveau soumis au Conseil des ministres, dès lors que tant le comité de gestion concerné que le Conseil des ministres se sont prononcés sur les règles en projet à l'occasion de l'élaboration de l'arrêté royal du 10 mai 1994, annulé par la suite, et que le texte du projet correspond pour l'essentiel à celui de cet arrêté royal.

Dans des circonstances déterminées, comme dans le cas présent, un raisonnement de l'espèce peut être admis pour ce qui est de l'avis essentiellement technique du comité de gestion de l'Office national de l'emploi, mais pas en ce qui concerne la délibération requise en Conseil des ministres.

En effet, le projet soumis comporte un choix politique fondamental qui consiste à opter en faveur de la confirmation rétroactive de règles annulées par le Conseil d'Etat, section d'administration. Un tel choix politique requiert une expression explicite et nouvelle de la volonté de l'organe politique qu'est le Conseil des ministres et qui, conformément à l'article 8 de l'arrêté-loi du

.../...

28 décembre 1944, cité dans le présent avis, est tenu d'intervenir dans la procédure d'élaboration de l'arrêté en projet. Afin de permettre, dès lors, à cet organe de se prononcer sur les règles en projet et d'opérer le choix politique qui y est relatif, il ne suffit pas de se référer à la délibération antérieure qui a eu lieu en Conseil des ministres au sujet de l'arrêté royal du 10 mai 1994, mais il faut également soumettre le présent projet d'arrêté préalablement au Conseil des ministres. En même temps, l'avis de l'Inspection des Finances pourra être recueilli sur l'arrêté en projet.

4. Il résulte de ce qui précède que le projet d'arrêté soumis pour avis n'est pas en état d'être examiné de manière plus approfondie par le Conseil d'Etat, section de législation.

-----

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,  
Messieurs :

M. VAN DAMME,  
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,  
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,  
président de chambre,

staatsraden,  
conseillers d'Etat,

griffier,  
greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.