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 3 december 1996 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

1) een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de artikelen 36, 46, 55, 74, 79, 84, 88, 104, 109, 127 en 131bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot wijziging van artikel 50 van het koninklijk besluit van 22 november 1995 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van het meerjarenplan voor de werkgelegenheid" (L. 25.817/1),

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 3 décembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

1) un projet d'arrêté royal "modifiant les articles 36, 46, 55, 74, 79, 84, 88, 104, 109, 127 et 131bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et modifiant l'article 50 de l'arrêté royal du 22 novembre 1995 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre du plan pluriannuel pour l'emploi" (L. 25.817/1),

2) een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van de artikelen 20, 21, 54, 60 en 66 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering" (L. 25.818/1),

heeft op 5 december 1996 het volgend advies gegeven :

2) un projet d'arrêté ministériel "modifiant les articles 20, 21, 54, 60 et 66 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage" (L. 25.818/1),

a donné le 5 décembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de gemeenschappelijke motivering voor de ontwerpen L. 25.817/1 en L. 25.818/1 als volgt :

> "Gelet op de hoogdringendheid te wijten aan het feit dat deze besluiten de beslissingen uitvoeren die door de Regering genomen werden binnen het kader van de werkloosheidsreglementering en waarvan de inwerkingtreding vastgesteld werd op 1 januari 1997, dat voor deze datum alle voorbereidende maatregelen moeten genomen worden met het oog op de uitvoering van deze maatregelen en dat de verspreiding van de ermee verband houdende informatie bij de betrokken instanties moet gerealiseerd worden, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

De motivering die in de aanvraag wordt opgegeven moet overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, worden overgenomen in de aanhef van de besluiten in ontwerp. In het voorliggend geval werd de motivering in de adviesaanvraag niet woordelijk overgenomen in de aanhef van de betrokken ontwerpen, vermits bijvoorbeeld in deze laatste telkens gewag wordt gemaakt van de verspreiding van de informatie "bij de betrokken personen", terwijl de adviesaanvraag het heeft over de verspreiding van de informatie "bij de betrokken instanties". De in de aanhef van de ontwerpen L. 25.817/1 en L. 25.818/1 weergegeven motivering zal derhalve meer met die van de adviesaanvraag moeten worden in overeenstemming gebracht.

*

* *

De spoedeisendheid van de adviesaanvraag wordt gemotiveerd met verwijzing naar de datum waarop de ontworpen regelingen in werking zullen treden, zijnde op 1 januari 1997. Een dergelijke verwijzing dient uiteraard op het specifieke geval van de voorliggende ontwerpen te kunnen worden betrokken en mag geen aanleiding zijn tot een louter stereotiepe motivering van de spoedeisendheid, welke kan gelden voor een onbepaald aantal andere adviesaanvragen. Bovendien moet er in het algemeen naar worden gestreefd dat de verwijzing naar de inwerkingtreding van de ontworpen regeling in een voldoende mate wordt onderbouwd door een opgave van de redenen welke het noodzakelijk maken dat de regeling precies op de betrokken datum in werking treedt.

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de motivering die is aangehaald in de voorliggende adviesaanvraag, meent hij er, in het licht van de voorgaande opmerking, niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef van de beide voor advies voorgelegde ontwerpen van besluit op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de hierna volgende opmerkingen.

I. WAT HET ONTWERP L. 25.817/1 BETREFT.

1. De regering stoelt, blijkens het eerste lid van de aanhef, de ontworpen regeling op de artikelen 7 en 8 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Zij zal er echter rekening moeten mee houden dat het koninklijk besluit van 10 mei 1994, dat de inwerkingtreding van artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944 heeft geregeld, wat het operationeel worden van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen betreft, door de Raad van State, afdeling administratie is vernietigd (1). Het besluit dat artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944 opnieuw in werking stelt en waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 14 november 1996 het advies L. 25.745/1 heeft uitgebracht, zal bijgevolg al in werking moeten zijn getreden op 1 januari 1997, zijnde de datum waarop de ontworpen regeling in werking treedt. Mocht dat niet het geval zijn, dan zal voor de ontworpen regeling geen rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 8 van de voornoemde besluitwet.

---

(1) R.v.St., Devillers, nr. 62.863 van 30 oktober 1996.

De stellers van het ontwerp zullen bovendien, en waar nodig, voldoende oog moeten hebben voor de vernietiging van het voornoemd koninklijk besluit van 10 mei 1994 bij het vermelden van de diverse wijzigende teksten van de artikelen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkoosheidsreglementering welke het ontwerp beoogt te wijzigen. Zo dient in de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp de verwijzing naar het koninklijk besluit van 10 mei 1994 te worden geschrapt en zal erin moeten worden gerefereerd aan het besluit waaraan het reeds genoemde ontwerp L. 25.745/1 ten grondslag ligt.

2. Het ontwerp L. 25.817/1 heeft, zoals het ontwerp L. 25.818/1, betrekking op de werkloosheidsreglementering, welke materie krachtens artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet worden beschouwd als behorende tot de bevoegdheidssfeer van de federale overheid.

Wat meer in het bijzonder het ontworpen artikel 79, § 9, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 betreft (artikel 5, D), van het ontwerp), dient, volgens de gemachtigde van de regering, de zinsnede "teneinde opleidingen ten behoeve van de werklozen ingeschreven in het agentschap en plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven te financieren" uitsluitend te worden begrepen in het licht van de financiering van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, zodat de aan die bepaling ten grondslag liggende bedoeling er geenszins in zou bestaan de beroepsomscholing en -bijscholing te regelen of in te richten. Hoe dan ook zal met de ontworpen bepaling geen afbreuk kunnen worden gedaan aan de bevoegdheid welke de gemeenschappen op het

vlak van de beroepsomscholing en -bijscholing putten uit artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3. Uit de bepaling welke blijkens artikel 5, A), van het ontwerp moet worden toegevoegd aan artikel 79, § 4, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, valt af te leiden dat de minister bepaalde andere categorieën van uitkeringsgerechtigde langdurig werklozen kan toelaten om zich op vrijwillige basis in te schrijven bij het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap en dat de minister de daarbij na te leven voorwaarden kan vaststellen.

Een dergelijke subdelegatie van bevoegdheden aan de minister is niet in overeenstemming met de uitdrukkelijke bepaling van artikel 8, § 3, van de voormelde besluitwet van 28 december 1944, waaruit valt af te leiden dat het de Koning zelf is die bepaalt wie beschouwd wordt als langdurig werkloze, welke categorieën van werklozen geen activiteiten mogen verrichten in het kader van een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap en welke categorieën van werklozen zich vrijwillig kunnen inschrijven bij een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap.

4. De wijziging welke artikel 7 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 88 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, houdt in dat, in geval van langdurige werkloosheid, de door de directeur gegeven verwittigingen en de door hem genomen beslissingen inzake schorsing voortaan niet meer ter kennis moeten worden gebracht van de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding. Uit de aan

de Raad van State toegezonden documenten blijkt evenwel dat aan de betrokken dienst weliswaar geen mededeling meer zal worden gedaan van gegevens die de persoonlijke levenssfeer aanbelangen, doch dat die dienst nog wel zal worden ingelicht omtrent het principe van de al dan niet vergoedbaarheid van de werkloze. Als dit inderdaad overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zal die bedoeling duidelijker moeten worden tot uitdrukking gebracht in de tekst van de ontworpen regeling.

In ieder geval heeft de in artikel 7 van het ontwerp beoogde wijziging gevolgen voor de informatie waarover de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding kunnen beschikken en is om die reden het overleg vereist, bedoeld in artikel 6, § 3bis, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 198O. Luidens die bepaling dient tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid overleg te worden gepleegd over "het uitwisselen van informatie tussen de diensten voor opleiding, werkloosheid en bemiddeling". Noch uit de aanhef van het ontwerp, noch uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken, blijkt dat een dergelijk overleg plaatsgevonden heeft.

II. <u>WAT HET ONTWERP L. 25.818/1 BETREFT</u>.

1. Het ontwerp zou, blijkens het tweede lid van de aanhef, mede stoelen op artikel 45 van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Die bepaling betreft evenwel de omschrijving van het begrip arbeid in het kader van de regeling inzake de onvrijwillige werkloosheid, bedoeld in artikel 44 van dat besluit. Gelet op de draagwijdte van het ontwerp L. 25.818/1

valt dan ook niet in te zien onder welk opzicht artikel 45 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 voor dat ontwerp een rechtsgrond zou kunnen uitmaken. De vermelding van het laatstgenoemde artikel in het tweede lid van de aanhef dient derhalve te worden geschrapt.

2. Rekening houdend met de bij het ontwerp L. 25.817/1, sub 3 geformuleerde opmerking met betrekking tot de toelaatbaarheid van de delegatie van bevoegdheden aan de minister, zal het tweede lid van het ontworpen artikel 54, § 3, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering (artikel 3 van het ontwerp), moeten worden geschrapt.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Dans le cas présent, la motivation commune aux projets L. 25.817/1 et L. 25.818/1 est la suivante :

> "Gelet op de hoogdringendheid te wijten aan het feit dat deze besluiten de beslissingen uitvoeren die door de Regering genomen werden binnen het kader van de werkloosheidsreglementering en waarvan de inwerkingtreding vastgesteld werd op 1 januari 1997, dat voor deze datum alle voorbereidende maatregelen moeten genomen worden met het oog op de uitvoering van deze maatregelen en dat de verspreiding van de ermee verband houdende informatie bij de betrokken instanties moet gerealiseerd worden, had ik graag dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule des arrêtés en projet. En l'espèce, la motivation de la demande n'a pas été reproduite textuellement dans le préambule des projets concernés, puisque, par exemple, ceux-ci font état chacun de la diffusion de l'information "auprès des personnes concernées", tandis que la demande d'avis mentionne la diffusion de l'information auprès des instances concernées ("bij de betrokken instanties"). Il conviendrait, dès lors, de mieux harmoniser la motivation figurant dans le préambule des projets L. 25.817/1 et L. 25.818/1 avec celle de la demande d'avis.

*

* *

L'urgence de la demande d'avis est motivée par référence à la date à laquelle les règles en projet entreront en vigueur, à savoir le 1er janvier 1997. Une telle référence doit évidemment pouvoir s'appliquer au cas spécifique des présents projets et ne peut pas constituer l'occasion de formuler une motivation purement stéréotypée de l'urgence, pouvant s'appliquer à un nombre indéterminé d'autres demandes d'avis. En outre, il y aurait lieu de veiller, d'une manière générale, à ce que la référence à l'entrée en vigueur des règles en projet soit suffisamment étayée par l'indication des motifs qui rendent indispensable l'entrée en vigueur de ces règles à la date précise indiquée.

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation invoquée dans la présente demande d'avis, il estime néanmoins, à la lumière de l'observation ci-dessus, devoir souligner qu'au cas où il serait fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être vérifiée ensuite, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen amène à faire les observations qui suivent.

I. EN CE QUI CONCERNE LE PROJET L. 25.817/1.

1. Selon l'alinéa 1er du préambule, le gouvernement fonde son projet sur les articles 7 et 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Il devra cependant tenir compte de ce que l'arrêté royal du 10 mai 1994, qui a réglé l'entrée en vigueur de l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, a été annulé par le Conseil d'Etat, section d'administration en ce qui concerne la mise en activité des agences locales pour l'emploi (1). L'arrêté qui remet en vigueur l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a émis le 14 novembre 1996 l'avis L. 25.745/1, devra donc déjà être en vigueur le 1er janvier 1997, date d'entrée en vigueur des règles en projet. Si tel n'était pas le cas, l'article 8 de l'arrêté-

(1) C.E., Devillers, n° 62.863 du 30 octobre 1996.

loi précité ne pourra procurer un fondement légal aux règles en projet.

En outre, chaque fois que cela s'avérera nécessaire, il appartiendra aux auteurs du projet de tenir suffisamment compte de l'annulation de l'arrêté royal susvisé du 10 mai 1994, dans la mention des différents textes modificatifs des articles de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage que le projet tend à modifier. C'est ainsi qu'il conviendrait, dans la phrase liminaire de l'article 5 du projet, de supprimer la mention de l'arrêté royal du 10 mai 1994 et d'y viser l'arrêté issu du projet L. 25.745/1, susvisé.

2. Tout comme le projet L. 25.818/1, le projet L. 25.817/1 est relatif à la réglementation du chômage, matière qui, en vertu de l'article 6, § 1er, VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, doit être considérée comme relevant de la sphère de compétences de l'autorité fédérale.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 79, § 9, 2°, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 5, D), du projet), les mots "afin de financer des formations au profit des chômeurs inscrits à l'agence et des initiatives locales pour l'emploi", doivent, selon le délégué du gouvernement, être interprétés exclusivement en fonction du financement des agences locales pour l'emploi, de sorte que l'objectif qui est à la base de cette disposition ne consisterait aucunement à régler ou à organiser la reconversion et le

recyclage professionnels. Quoi qu'il en soit, la disposition en projet ne pourra pas porter atteinte à la compétence que les communautés tiennent sur le plan de la reconversion et du recyclage professionnels de l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3. Il peut être inféré de la disposition qui, selon l'article 5, A), du projet, doit être ajoutée à l'article 79, § 4, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, que le ministre peut autoriser certaines autres catégories de chômeurs indemnisés de longue durée à s'inscrire volontairement auprès de l'agence locale pour l'emploi et qu'il peut fixer les conditions à observer à cet égard.

Pareille sous-délégation de compétences au ministre n'est pas conforme à la disposition expresse de l'article 8, § 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, dont il peut être inféré que c'est le Roi lui-même qui détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par chômeur de longue durée, quelles catégories de chômeurs ne peuvent accomplir des activités dans le cadre d'une agence locale pour l'emploi et quelles catégories de chômeurs peuvent s'inscrire volontairement auprès d'une agence locale pour l'emploi.

4. La modification que l'article 7 du projet tend à apporter à l'article 88 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 implique que, en cas de chômage de longue durée, les

avertissements donnés par le directeur et les décisions prises par lui en matière de suspension ne devront plus, désormais, être notifiés au service régional de l'emploi et de la formation professionnelle compétent. Il appert toutefois des documents adressés au Conseil d'Etat que, s'il est vrai que des données concernant la vie privée personnelle ne seront plus communiquées au service concerné, celui-ci continuera néanmoins à être informé sur le point de savoir si le chômeur est ou non indemnisable en principe. Si telle est effectivement l'intention des auteurs du projet, il y aurait lieu de l'exprimer plus clairement dans le texte des règles en projet.

En tout état de cause, la modification prévue à l'article 7 du projet aura une incidence sur l'information dont les services régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle peuvent disposer et requiert dès lors la concertation visée à l'article 6, § 3bis, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Selon cette disposition, une concertation associant les gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée doit avoir lieu pour "l'échange d'informations entre les services de formation, de chômage et de placement". Ni le préambule du projet, ni les pièces communiquées au Conseil d'Etat ne font ressortir qu'une telle concertation ait eu lieu.

II. EN CE QUI CONCERNE LE PROJET L. 25.818/1.

1. Selon l'alinéa 2 du préambule, le projet serait fondé notamment sur l'article 45 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Toutefois, cette disposition est relative à la définition de la

notion de travail dans le cadre de la réglementation en matière de privation involontaire de travail, visée à l'article 44 de cet arrêté. Compte tenu de la portée du projet L. 25.818/1, l'on n'aperçoit pas, dès lors, de quelle manière l'article 45 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 pourrait procurer un fondement légal à ce projet. Il y aurait donc lieu de supprimer la mention de ce dernier article au deuxième alinéa du préambule.

2. Compte tenu de l'observation formulée quant au projet L. 25.817/1, sous le point 3, en ce qui concerne l'admissibilité de la délégation de compétences au ministre, il conviendra de supprimer l'alinéa 2 de l'article 54, § 3, en projet, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage (article 3 du projet).

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

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.

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 de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

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 M. L. VERMEIRE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.