

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 12 december 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 17 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 12 décembre 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 17 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 die motivering als volgt :

"Gelet op de hoogdringendheid, te wijten aan het feit dat dit besluit een koninklijk besluit vervangt dat werd vernietigd door de Raad van State en dat in het overgrote deel van de Belgische gemeenten reeds een Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap in werking is waarvan de rechtszekerheid en de continuïteit in het gedrang komt 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 het besluit in ontwerp. In het voorliggend geval is dat niet gebeurd, vermits de motivering welke in het vijfde lid van de aanhef voorkomt niet volledig overeenstemt met die vermeld in de adviesaanvraag. Deze laatste zal derhalve in de aanhef moeten worden overgenomen.

*

* *

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

1. 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.

2. De regering stoelt, blijkens het eerste lid van de aanhef, de ontworpen regeling op de artikelen 7 tot 10 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

Daar evenwel het ontwerp er zich in essentie toe beperkt te voorzien in een regeling voor het vaststellen van, eensdeels, het bedrag van het inschrijvingsrecht dat de kandidaat-begunstigde van een activiteit, verricht in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap, verschuldigd is en, anderdeels, het bedrag van de uurvergoeding dat moet worden betaald voor een dergelijke activiteit door de begunstigde ervan, en het ontwerp voor het overige - en afgezien van de artikelen 2 en 3 - enkel nog een opsomming bevat van de activiteiten welke in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap mogen worden verricht, kan ermee worden volstaan in het eerste lid van de

.../...

aanhef te refereren aan uitsluitend artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944. De artikelen 7, 9 en 10 van de betrokken besluitwet strekken het ontwerp immers niet tot rechtsgrond en hoeven derhalve niet te worden vermeld in het eerste lid van de aanhef.

Wel zal de regering er 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 reeds in werking moeten zijn getreden op de datum waarop de ontworpen regeling in werking treedt. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal voor de ontworpen regeling alsnog geen rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 8 van de voornoemde besluitwet.

3. In het ontworpen artikel 79bis, § 2, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, wordt, wat het vaststellen van het bedrag van de uurvergoeding betreft, een onderscheid gemaakt tussen de activiteiten ten behoeve van de land- en tuinbouwsector en de overige activiteiten. De Regering zal er uiteraard moeten over waken dat voor dat

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

onderscheid voldoende objectieve gegevens voorhanden zijn die het in redelijkheid kunnen verantwoorden. Indien dat niet het geval is dreigt immers het gelijkheidsbeginsel in het gedrang te komen.

4. Het ontworpen artikel 79bis, § 3, beoogt uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944.

Die bepaling luidt als volgt :

"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".

Vastgesteld moet worden dat in het ontworpen artikel 79bis, § 3, weliswaar de voorwaarde wordt hernomen welke reeds is vervat in artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944, namelijk het feit dat de beoogde activiteiten niet mogen worden aangetroffen in de "reguliere arbeidscircuits", doch dat niet wordt bepaald om welke activiteiten het precies gaat, noch welke instantie erover zal moeten oordelen of een specifieke activiteit nu al dan niet kan worden geacht tot de "reguliere arbeidscircuits" te behoren. De ontworpen regeling komt op dat punt dan ook neer op een onvolmaakte uitvoering van artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944.

.../...

Sommige van de activiteiten welke blijkens het ontworpen artikel 79bis, § 3, kunnen worden verricht in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap, zijn daarenboven in te algemene bewoordingen omschreven. Zo kunnen bijvoorbeeld de activiteiten ten behoeve van de lokale overheden betrekking hebben op "onder meer de bescherming van het leefmilieu" (zie het ontworpen artikel 79bis, § 3, 2°). Een aantal van de gehanteerde begrippen is bovendien voor uiteenlopende interpretatie vatbaar. Zo zou er bijvoorbeeld kunnen worden aan getwijfeld of met de term "niet-commerciële verenigingen" in het ontworpen artikel 79bis, § 3, 3°, uitsluitend de verenigingen zonder winstoogmerk worden bedoeld, dan wel ook de feitelijke verenigingen. Hoe dan ook zal ernaar moeten worden gestreefd om de in het ontwerp weergegeven opsomming van activiteiten in meer precieze bewoordingen te formuleren. Aldus zou, eensdeels, de Koning een voldoende concrete uitvoering geven aan het bepaalde in artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 en, anderdeels, wordt latere onzekerheid vermeden omtrent de vraag of bepaalde activiteiten al dan niet kunnen worden verricht in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap.

Wat meer specifiek het ontworpen artikel 79bis, § 3, 4°, betreft, valt nog op te merken dat de erin vervatte subdelegatie van bevoegdheden aan de Ministers van Tewerkstelling en Arbeid en van Landbouw, niet in overeenstemming is met artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat het de Koning is die de activiteiten aanwijst welke kunnen worden verricht in het kader van het plaatselijk werkgele-

.../...

genheidsagentschap. Tevens kan, steeds wat het ontworpen artikel 79bis, § 3, 4º, betreft, worden verwezen naar de opmerking welke onder punt 3 is gemaakt met betrekking tot de specifieke regeling betreffende de land- en tuinbouwsector.

5. De ontworpen regeling heeft blijkens artikel 2 uitwerking met ingang van 1 juni 1994. Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering heeft die terugwerkende kracht niet tot gevolg dat wordt ingegrepen in hangende gedingen, noch zou erdoor afbreuk worden gedaan aan verworven rechten. Enkel indien zulks inderdaad het geval is kan de terugwerkende kracht toelaatbaar worden geacht.

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

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"Gelet op de hoogdringendheid, te wijten aan het feit dat dit besluit een koninklijk besluit vervangt dat werd vernietigd door de Raad van State en dat in het overgrote deel van de Belgische gemeenten reeds een Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap in werking is waarvan de rechtszekerheid en de continuïteit in het gedrang komt 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 doit être reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet. Dans le cas présent, tel n'est pas le cas, puisque la motivation figurant au cinquième alinéa du préambule ne correspond pas en tous points à celle mentionnée dans la demande d'avis. Il y aurait lieu, dès lors, de reproduire cette dernière motivation dans le préambule.

*

*

*

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

1. 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 requiert de formuler les observations qui suivent.

2. Selon le premier alinéa du préambule, le gouvernement fonde les règles en projet sur les articles 7 à 10 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Toutefois, dès lors que le projet se limite en substance à prévoir des règles pour la fixation, d'une part, du montant du droit d'inscription à payer par le candidat-bénéficiaire d'une activité accomplie dans le cadre de l'agence locale de l'emploi et, d'autre part, du montant de l'indemnité horaire à payer pour une telle activité, par le bénéficiaire de celle-ci, et que le projet ne contient plus, pour le surplus - et abstraction faite des articles 2 et 3 - que l'énumération des activités pouvant être effectuées dans le cadre de l'agence locale de l'emploi, il peut suffire de viser exclusivement, au premier alinéa du préambule, l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. En effet, les articles 7, 9 et 10 de l'arrêté-loi concerné ne procu-

.../...

rant aucun fondement légal au projet, il n'y a donc pas lieu de les mentionner dans le premier alinéa du préambule.

Le gouvernement 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 (1) en ce qui concerne la mise en activité des agences locales pour l'emploi. 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 à la date d'entrée en vigueur des règles en projet. Si tel n'était pas le cas, l'article 8 de l'arrêté-loi précité ne pourra procurer un fondement légal aux règles en projet.

3. L'article 79bis, § 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 fait, en ce qui concerne la fixation du montant de l'indemnité horaire, une distinction entre les activités au profit du secteur de l'agriculture et de l'horticulture et les autres activités. Il appartiendra de toute évidence au gouvernement de veiller à ce que cette distinction soit fondée sur un nombre suffisant d'éléments objectifs, susceptibles de la justifier suivant la raison. Si tel n'était pas le cas, le principe d'égalité risquerait, en effet, d'être mis en cause.

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

4. L'article 79bis, § 1er, en projet, tend à mettre en oeuvre l'article 8, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

Cette disposition est formulée comme 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".

Il faut bien constater que, s'il est vrai que l'article 79bis, § 3, en projet, reproduit la condition déjà contenue à l'article 8, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, à savoir le fait que les activités visées ne peuvent pas se rencontrer dans les "circuits de travail réguliers", il n'est prévu ni de quelle activité précise il s'agit, ni quelle instance devra juger si une activité spécifique peut être ou non réputée appartenir aux "circuits de travail réguliers". Sur ce point, les règles en projet s'analysent dès lors en une mise en oeuvre imparfaite de l'article 8, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

Au surplus, certaines des activités qui, selon l'article 79bis, § 3, en projet, peuvent être effectuées dans le cadre de l'agence locale de l'emploi, sont définies en des termes trop généraux. C'est ainsi, par exemple, que les activités au profit des autorités locales peuvent être

.../...

effectuées "notamment en matière de protection de l'environnement" (voir l'article 79bis, § 3, 2° en projet). En outre, plusieurs des notions utilisées sont susceptibles d'interprétations divergentes. Ainsi, par exemple, l'on pourrait douter sur le point de savoir si le terme "associations non commerciales", figurant à l'article 79bis, § 3, 3°, en projet, vise exclusivement les associations sans but lucratif, ou s'il s'applique également aux associations de fait. Quoi qu'il en soit, il importera de veiller à formuler en des termes plus précis l'énumération d'activités figurant dans le projet. C'est ainsi que, d'une part, le Roi assurerait une mise en oeuvre suffisamment concrète de l'article 8, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et, d'autre part, l'on éviterait toute incertitude ultérieure quant à la question de savoir si des activités déterminées peuvent, ou non, être accomplies dans le cadre de l'agence locale de l'emploi.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'article 79bis, § 3, 4°, en projet, il y a lieu d'observer également que la subdélégation de compétences aux Ministres de l'Emploi et du Travail et de l'Agriculture, qui y est contenue, n'est pas conforme à l'article 8, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui dispose expressément que le Roi détermine les activités qui peuvent être effectuées dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi. Toujours en ce qui concerne l'article 79bis, § 3, 4°, en projet, l'on se référera également à l'observation faite sous le point 3 au sujet des règles spécifiques propres au secteur de l'agriculture et de l'horticulture.

.../...

5. Selon l'article 2, les règles en projet produisent leurs effets le 1er juin 1994. Selon les déclarations du délégué du gouvernement, cette rétroactivité est sans incidence sur des instances en cours, ni ne porte atteinte à des droits acquis. C'est uniquement dans le cas où il en serait réellement ainsi que la rétroactivité peut être jugée admissible.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

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.

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

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 GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.