

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 januari 1997 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 wijziging van artikel 74 van de wet van 28 juli 1992 houdende fiscale en financiële bepalingen, in toepassing van artikel 33 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 13 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 9 janvier 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 74 de la loi du 28 juillet 1992 portant des dispositions fiscales et financières, en application de l'article 33 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pension", a donné le 13 janvier 1997 l'avis suivant :

1. 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 :

"Vu l'urgence, motivée par le fait que les chômeurs concernés doivent pouvoir bénéficier sans délai d'une formation et d'une guidance en vue d'augmenter leurs chances de réussite, je souhaiterais que l'avis puisse être rendu dans le délai prescrit à l'article 84, alinéa 1, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

2. De wijziging welke het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt aan te brengen in artikel 74, eerste lid, 3°, van de wet van 28 juli 1992 houdende fiscale en financiële bepalingen, houdt in dat de opdracht van het Participatiefonds dat is opgericht in de Nationale Kas voor Beroepskrediet, wordt uitgebreid tot de financiering van de opleiding en de begeleiding in het beheer van de onderneming van de uitkeringsgerechtigde volledig werkloze die zich wil vestigen als zelfstandige of die een onderneming wenst op te richten waaraan het Participatiefonds een achtergestelde lening toekent.

Het ontwerp steunt voor die wijziging op artikel 33, 3°, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de

.../...

leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, welke bepaling luidt als volgt :

"De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit :

1º (...);

2º (...);

3º de wettelijke bepalingen inzake de achtergestelde lening voor de uitkeringsgerechtigde volledig werkloze die zich wil vestigen als zelfstandige of een onderneming wenst op te richten wijzigen teneinde tot de financiering van de vorming en van de begeleiding van de betrokken werkloze te kunnen bijdragen. Hiertoe zal een samenwerkingsakkoord met de gewesten en/of de gemeenschappen worden afgesloten".

3.1. Uit zowel de tekst van de aangehaalde wetsbepaling, als uit de op die bepaling betrekking hebbende parlementaire bespreking (1), valt af te leiden dat de Koning pas aan artikel 33, 3º, van de voornoemde wet van 26 juli 1996 uitvoering kan geven mits omtrent die uitvoering een samenwerkingsakkoord is gesloten met de bevoegde deelgebieden.

(1) Aan de vermelding van het vereiste van een samenwerkingsakkoord in artikel 33, 3º, van de wet van 26 juli 1996 ligt een amendement ten grondslag waaromtrent de indiener stelde "dat de bepaling bij ontstentenis van een akkoord niet toepasbaar is" (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 607/9, blz. 257). De bevoegde minister sloot zich bij het betrokken amendement aan, waarna dit werd goedgekeurd (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 607/9, blz. 260-261).

Aan de in het ontwerp vervatte regeling ligt geen samenwerkingsakkoord als voorgeschreven in artikel 33, 3°, van de wet van 26 juli 1996 ten grondslag. Wel wordt, zoals blijkt uit het verslag aan de Koning, de inwerkingtreding ervan afhankelijk gemaakt van de onderhandelingen welke nog met de gewesten en de gemeenschappen zullen worden gevoerd met het oog op het sluiten van een samenwerkingsakkoord. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit geeft derhalve niet op een correcte wijze uitvoering aan het bepaalde in artikel 33, 3°, van de wet van 26 juli 1996, aangezien wordt voorbijgegaan aan een wezenlijk element in de wettelijk voorgeschreven procedure van uitvoering, zijnde het voorafgaandelijk sluiten van een samenwerkingsakkoord. De adviesaanvraag is daarenboven voorbarig vermits de tekst van het ontwerp nog wijzigingen kan ondergaan ten gevolge van de onderhandelingen welke aan het sluiten van het samenwerkingsakkoord voorafgaan.

3.2. Naar luid van artikel 2 van het ontwerp zal de Koning de datum bepalen waarop het besluit in werking treedt. Dit artikel noopt tot het maken van een dubbele opmerking.

Zoals wordt bevestigd in het verslag aan de Koning, zal deze de ontworpen regeling pas in werking doen treden van zodra een samenwerkingsakkoord als bedoeld in de wet van 26 juli 1996 zal zijn gesloten. Doordat de procedure van het onderhandelen en sluiten van een dergelijk samenwerkingsakkoord nog moet worden doorlopen, valt echter niet goed in te zien hoe de voor de toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van

.../...

State, ingeroepen motivering van de spoedeisendheid als deugdelijk kan worden beschouwd. In voorkomend geval zullen nochtans zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter naderhand een oordeel kunnen vellen omtrent de deugdelijkheid van de ingeroepen motieven.

Artikel 2 van het ontwerp sluit niet uit dat de ontworpen regeling pas na 30 april 1997 in werking zal worden gesteld, wat evenwel niet verenigbaar is met het bepaalde in artikel 51, § 1, van de meermaals genoemde wet van 26 juli 1996, waaruit valt af te leiden dat de Koning uiterlijk op die datum uitvoering moet hebben gegeven aan artikel 33, 3°, van dezelfde wet. Er anders over oordelen zou er immers op neerkomen dat de bijzondere bevoegdheidstoeewijzing aan de Koning welke is vervat in de laatstgenoemde wetsbepaling, door hem zou worden verlengd buiten de in de wet van 26 juli 1996 gestelde tijdslimiet.

4. Hoewel uit de voorgaande opmerkingen valt af te leiden dat aan de ontworpen regeling bezwaarlijk een definitief karakter mag worden toebedeeld, meent de Raad van State, afdeling wetgeving, er toch reeds te moeten op wijzen dat geenszins bij voorbaat valt uit te sluiten dat het ontwerp steunmaatregelen bevat, welke overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag aan de EG-Commissie moeten worden ter kennis gebracht door de Lid-Staat welke voornemens is dergelijke maatregelen te nemen. Bij het vaststellen van de op een samenwerkingsakkoord te stoelen uitvoeringsmaatregelen van artikel 33, 3°, van de wet van 26 juli 1996, zal ook op dat aspect van de procedure acht moeten worden geslagen.

1. Conformément à l'article 84, alinéa premier, 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 s'énonce comme suit :

"Vu l'urgence, motivée par le fait que les chômeurs concernés doivent pouvoir bénéficier sans délai d'une formation et d'une guidance en vue d'augmenter leurs chances de réussite, je souhaiterais que l'avis puisse être rendu dans le délai prescrit à l'article 84, alinéa 1, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

2. La modification que le projet d'arrêté royal soumis pour avis envisage d'apporter à l'article 74, alinéa 1er, 3°, de la loi du 28 juillet 1992 portant des dispositions fiscales et financières, implique que la mission du Fonds de participation créé auprès de la Caisse nationale de Crédit professionnel s'étende au financement de la formation et de l'accompagnement, en matière de gestion de l'entreprise, du chômeur complet indemnisé désireux de s'établir comme indépendant ou de créer une entreprise, auquel le Fonds de participation accorde un prêt subordonné.

Le projet se fonde, pour cette modification, sur l'article 33, 3°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, qui s'énonce comme suit :

.../...

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres :

- 1º (...);
- 2º (...);
- 3º modifier les dispositions légales relatives au prêt subordonné octroyé au chômeur complet indemnisé désireux de s'établir comme indépendant ou de créer une entreprise, afin de pouvoir contribuer au financement de la formation et de la guidance du chômeur concerné. Un accord de coopération sera conclu à cet effet avec les régions et/ou les communautés".

3.1. Il se déduit, tant du texte de la disposition légale citée que des travaux préparatoires se rapportant à cette disposition (1) que le Roi ne peut mettre en oeuvre l'article 33, 3º, de la loi du 26 juillet 1996 susmentionnée, que si un accord de coopération est conclu avec les entités compétentes en ce qui concerne cette mise en oeuvre.

Aucun accord de coopération, tel qu'il est prescrit à l'article 33, 3º, de la loi du 26 juillet 1996, n'est à la base du régime figurant dans le projet. En revanche, son entrée en vigueur, ainsi qu'en témoigne le rapport au Roi, est subordonnée aux négociations encore à mener avec les régions et les communautés en vue de conclure un accord de coopération. En conséquence, le projet d'arrêté soumis pour

(1) La condition d'un accord de coopération, mentionnée à l'article 33, 3º, de la loi du 26 juillet 1996, résulte d'un amendement au sujet duquel l'auteur a affirmé "qu'en l'absence d'accord de coopération, la disposition n'est pas applicable" (Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 607/9, p. 257). Le ministre compétent s'est rallié à l'amendement concerné, à la suite de quoi celui-ci a été approuvé (Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 607/9, p. 260-261).

avis ne met pas correctement en oeuvre la disposition de l'article 33, 3°, de la loi du 26 juillet 1996, dès lors qu'est omis un élément essentiel de la procédure d'exécution prévue par la loi, à savoir la conclusion préalable d'un accord de coopération. La demande d'avis est en outre prématurée, puisque le texte du projet peut encore faire l'objet de modifications à la suite des négociations qui précèdent la conclusion de l'accord de coopération.

3.2. Aux termes de l'article 2 du projet, le Roi fixera la date à laquelle l'arrêté entre en vigueur. Cet article appelle une double observation.

Ainsi que le rapport au Roi le confirme, celui-ci ne fera entrer en vigueur le régime en projet qu'aussitôt qu'un accord de coopération, tel qu'il est prévu par la loi du 26 juillet 1996, aura été conclu. Du fait qu'il y a encore lieu d'accomplir la procédure de négociation et de conclusion d'un tel accord de coopération, on voit mal cependant comment la motivation de l'urgence, invoquée en vue de l'application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, pourrait être considérée comme adéquate. Le cas échéant, tant le Conseil d'Etat, section d'administration, que les juridictions ordinaires pourront toutefois apprécier par la suite l'adéquation des motifs invoqués.

L'article 2 du projet n'exclut pas que le régime en projet n'entre en vigueur qu'après le 30 avril 1997, ce qui, toutefois, est incompatible avec l'article 51, § 1er, de la loi du 26 juillet 1996 susmentionnée, dont il peut se déduire que le Roi doit avoir mis en oeuvre l'article 33,

.../...

3º, de cette même loi, au plus tard à cette date. Se prononcer dans un sens différent signifierait en effet que le Roi prolongerait au-delà de la date limite fixée par la loi du 26 juillet 1996, l'attribution de pouvoir spécial qui lui est donnée par la disposition légale dernièrement citée.

4. Bien qu'il peut s'inférer des observations précédentes que le régime en projet ne peut guère revêtir de caractère définitif, le Conseil d'Etat, section de législation, estime toutefois devoir indiquer dès à présent qu'il n'est aucunement à exclure d'avance que le projet contienne des mesures d'aide dont la Commission CE doit être informée par l'Etat membre qui a l'intention de prendre de telles mesures, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du Traité CE. En fixant les mesures d'exécution de l'article 33, 3º, de la loi du 26 juillet 1996, devant se fonder sur un accord de coopération, il y aura également lieu de tenir compte de cet aspect de la procédure.

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. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. SOURBRON, 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. L. VERMEIRE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. SOURBRON, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

J. DE BRABANDERE.