

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 25 juni 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 79bis, § 3, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft op 30 juni 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 25 juin 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 79bis, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné le 30 juin 1997 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 opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"door het feit dat dit besluit de mogelijke activiteiten in het kader van een PWA uitbreidt tot de seizoensgebonden activiteiten, onder meer het oogsten, ten voordele van de landbouwsector en dat het dus noodzakelijk is dat alle betrokken partijen op de hoogte gebracht worden van deze mogelijkheid voor het begin van de oogst in deze sector".

Er moet worden vastgesteld dat de aangehaalde motivering uitsluitend refereert aan de uitbreiding van de in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap te verrichten activiteiten tot de "seizoensgebonden activiteiten (...) ten voordele van de landbouwsector", wat inhoudt dat de motivering niet op het geheel van de ontworpen regeling kan worden betrokken. In dat verband moet erop worden gewezen dat, alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, hij er niettemin de aandacht dient op te vestigen 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 op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst

.../...

door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

*

* *

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 volgende opmerkingen.

2.1. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt uitsluitend geboden door het bepaalde in artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, dat de Koning opdraagt om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, te bepalen welke activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidscircuits, verricht mogen worden in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap. Het volstaat derhalve om in fine van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp te schrijven "..., inzonderheid op

.../...

artikel 8, § 4, eerste lid, ingevoegd bij de wet van 30 maart 1994;".

2.2. Naar analogie van wat in het vierde lid van de aanhef het geval is, moet ook in het derde lid melding worden gemaakt van de datum waarop het desbetreffende advies is uitgebracht, namelijk op 15 mei 1997.

2.3. Het advies van de inspectie van Financiën blijkt op 6 juni 1997 te zijn uitgebracht en niet, zoals in het vierde lid van de aanhef wordt vermeld, op 29 mei 1997. Het laatstgenoemde lid van de aanhef zal derhalve moeten worden aangepast.

3. Als gevolg van de ontworpen regeling worden de activiteiten welke in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap kunnen worden verricht, uitgebreid en nader omschreven. Soms wordt dat evenwel gedaan in te algemene bewoordingen. Zo wordt in het ontworpen artikel 79bis, § 3, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, melding gemaakt van "de andere tijdelijke activiteiten" in de landbouwsector, zonder dat daarbij een meer precieze omschrijving wordt gegeven. Het spreekt voor zich dat dergelijke handelwijze naderhand onzekerheid kan doen ontstaan omtrent de vraag of bepaalde activiteiten al dan niet zullen kunnen worden verricht in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap. Men zal er dan ook moeten naar streven om de in het ontwerp weergegeven opsom-

.../...

ming van activiteiten in al haar onderdelen zo nauwkeurig mogelijk te formuleren.

4. Luidens het ontworpen artikel 79bis, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, kunnen de activiteiten bedoeld in het eerste lid, 3º en 4º, van die bepaling, uitgeoefend worden wanneer het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap niet heeft vastgesteld dat in de desbetreffende gemeente die activiteiten worden aangetroffen in de reguliere arbeidscircuits. Deze bepaling zou de indruk kunnen wekken dat, wat de overige activiteiten betreft, opgesomd in het ontworpen artikel 79bis, § 3, eerste lid, deze wel nog kunnen worden verricht in het kader van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap, zelfs indien kan worden vastgesteld dat die activiteiten worden aangetroffen in de reguliere arbeidscircuits. Deze indruk zou nog kunnen worden versterkt in het licht van de vaststelling dat in de inleidende zin van het bestaande artikel 79bis, § 3, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, met betrekking tot alle activiteiten welke in de betrokken paragraaf worden opgesomd, de voorwaarde is ingeschreven dat "het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap niet heeft vastgesteld dat ze in de betreffende gemeente worden aangetroffen in de reguliere arbeidscircuits".

Daar echter uit artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944, volgt dat 's Konings bevoegdheid enkel betrekking kan hebben op "activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidscircuits", kan de opsomming van activiteiten welke voorkomt in het ontworpen

.../...

artikel 79bis, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, niet op andere activiteiten betrekking hebben dan die welke "men niet aantreft in de reguliere arbeidscircuits". Er anders over oordelen ware in strijd met de bepaling van artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944. Het is derhalve zeer de vraag of het geraden is om een bepaling in de zin van het ontworpen artikel 79bis, § 3, tweede lid, te handhaven.

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, le caractère urgent est motivé :

"door het feit dat dit besluit de mogelijke activiteiten in het kader van een PWA uitbreidt tot de seizoensgebonden activiteiten, onder meer het oogsten, ten voordele van de landbouwsector en dat het dus noodzakelijk is dat alle betrokken partijen op de hoogte gebracht worden van deze mogelijkheid voor het begin van de oogst in deze sector".

Il y a lieu de constater que la motivation invoquée se réfère exclusivement à l'élargissement aux "travaux saisonniers au profit du secteur de l'agriculture" des activités à accomplir dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi, ce qui implique que la motivation ne peut se rapporter à l'ensemble de la réglementation en projet. Il convient de relever à cet égard que, bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner que dans l'hypothèse où il est 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.

*

*

*

.../...

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 suivantes.

2.1. La disposition inscrite à l'article 8, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs est seule à procurer un fondement légal pour la réglementation en projet. Cet article habilite le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les activités auxquelles ne répondent pas les circuits de travail réguliers qui peuvent être effectuées dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi. Il suffit dès lors d'écrire, à la fin du premier alinéa du préambule, "... , notamment l'article 8, § 4, alinéa 1er, inséré par la loi du 30 mars 1994;".

2.2. Par analogie avec l'énoncé du quatrième alinéa du préambule, il y a lieu de mentionner au troisième alinéa également, la date à laquelle l'avis concerné a été donné, à savoir le 15 mai 1997.

.../...

2.3. Il appert que l'avis de l'Inspection des Finances a été donné le 6 juin 1997, et non le 29 mai 1997, ainsi que le mentionne le quatrième alinéa du préambule. Il y aura donc lieu d'adapter ce dernier alinéa.

3. Le règlement en projet impliquera un élargissement et une définition plus détaillée des activités qui peuvent être accomplies dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi. Il est parfois fait usage, cependant, de formulations trop générales. Ainsi, l'article 79bis, § 3, alinéa 1er, 5°, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, mentionne "les autres activités temporaires" dans le secteur de l'agriculture, sans en donner une définition plus précise. Il va de soi que cette manière de faire peut soulever des questions sur le point de savoir si certaines activités pourront ou non s'accomplir dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi. L'on veillera dès lors à formuler avec la plus grande rigueur tous les éléments de l'énumération des activités donnée dans le projet.

4. Selon l'article 79bis, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, en projet, les activités visées à l'alinéa 1er, 3° et 4°, de cette disposition, peuvent être effectuées lorsque l'agence locale pour l'emploi n'a pas constaté que, dans la commune concernée, les circuits de travail réguliers y répondent. Cette disposition pourrait donner à penser que les autres activités, énumérées à l'article 79bis, § 3, alinéa 1er, en projet, peuvent, elles,

.../...

encore être accomplies dans le cadre de l'agence locale pour l'emploi, même lorsqu'il peut être constaté que les circuits de travail réguliers y répondent. Cette impression peut s'accroître encore si l'on tient compte de ce que la phrase introductive de l'article 79bis, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, existant, relative à toutes les activités énumérées au paragraphe concerné, porte la condition que "l'agence locale pour l'emploi n'a pas constaté qu'elles sont, dans la commune concernée, rencontrées par les circuits de travail réguliers".

Bien qu'il résulte de l'article 8, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, que le pouvoir du Roi ne peut porter que sur des "activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers", l'énumération des activités figurant à l'article 79bis, § 3, alinéa 1er, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ne peut concerner des activités autres que celles "non rencontrées par les circuits de travail réguliers". En juger différemment serait contraire à la disposition inscrite à l'article 8, § 4, alinéa 1er, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. L'on peut dès lors d'autant plus s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait à maintenir une disposition telle que l'article 79bis, § 3, alinéa 2, en projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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 Mevr. M.-C. CEULE, eerste 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 Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE