

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 januari 1998 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 46 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft op 26 januari 1998 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 22 janvier 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 46 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné le 26 janvier 1998 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 verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door het feit dat de bestaande teksten in verband met de cumuleerbaarheid van werkloosheidsuitkeringen met voordelen toegekend bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst dienen aangepast te worden aan de sociaal-economische realiteit; dat derhalve de ter zake geldende reglementaire bepalingen zo snel mogelijk in overeenstemming gebracht moeten worden met de bestaande administratieve praktijk teneinde de juridische zekerheid te beveiligen van de betrokken werknemers".

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er 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 op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

*

*

*

.../...

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 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.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Artikel 44 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering bepaalt dat, om werkloosheidsuitkeringen te kunnen genieten, de werkloze wegens omstandigheden onafhankelijk van zijn wil zonder arbeid en zonder loon moet zijn.

Artikel 46, § 1, van hetzelfde besluit bepaalt wat voor de toepassing van artikel 44 als loon moet worden beschouwd.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe artikel 46, § 1, 5°, van het voornoemde besluit, te vervangen door een nieuwe bepaling. Deze nieuwe bepaling doet geen afbreuk aan het bestaande principe volgens hetwelk met loon wordt gelijkgesteld de vergoeding of de schadevergoeding waarop de werknemer aanspraak kan maken naar aanleiding van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De desbetreffende vergoedingen kunnen derhalve nog steeds niet met werkloosheidsuitkeringen worden gecumuleerd.

.../...

De wijziging welke het ontwerp in artikel 46, § 1, 5°, beoogt aan te brengen bestaat er evenwel in dat voortaan ook de "voordelen die toegekend worden ter aanvulling van de werkloosheidsuitkering" formeel van het cumulatieverbod worden uitgesloten. De bestaande bepaling voorzag immers enkel in een uitsluiting van de "vergoeding wegens morele schade".

Tevens wordt het uitdrukkelijk aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening opgedragen om te bepalen welke vergoedingen voor de toepassing van artikel 46, § 1, 5°, van het besluit, geheel of gedeeltelijk worden beschouwd als "vergoeding wegens morele schade" of "voordelen die toegekend worden ter aanvulling van de werkloosheidsuitkering" (ontworpen artikel 46, § 1, derde lid).

De regering beoogt met de aldus ontworpen regeling tegemoet te komen aan de opmerkingen die het Rekenhof in verband met de toepassing van artikel 46, § 1, 5°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 in het verleden heeft geformuleerd.

2. Het eerste lid van de aanhef doet ervan blijken dat de regering voor de ontworpen regeling steunt op artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

.../...

Rekening houdend met de opsomming van de taken welke de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening onder de door de Koning te bepalen voorwaarden heeft te vervullen, lijkt de ontworpen regeling te moeten worden betrokken op de taak omschreven in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de voornoemde besluitwet. Die bepaling draagt het immers aan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening op om, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, "met behulp van de te dien einde opgerichte of nog op te richten organismen, aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren".

In het voorliggende ontwerp worden bepaalde vergoedingen en voordelen bij ontslag vrijgesteld van het cumulatieverbod met de werkloosheidsuitkeringen. Dergelijke vrijstelling kan toelaatbaar worden geacht in zoverre ertoe door de Koning zou worden beslist, vermits Hij het is die de voorwaarden moet bepalen waaronder de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening de in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet beschreven taak dient te vervullen.

Blijkens het ontworpen artikel 46, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt het evenwel aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening overgelaten om te bepalen wat moet worden verstaan onder de van het cumulatieverbod vrijgestelde vergoedingen en voordelen. Het ontwerp zelf bevat geen enkele precisering omtrent de aard of de omvang van de beoogde vergoedingen en voordelen.

.../...

De in het ontwerp vervatte bevoegdheidsdelegatie aan het beheerscomité kan dan ook bezwaarlijk in overeenstemming worden geacht met het bepaalde in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de voornoemde besluitwet. Deze laatste bepaling impliceert immers dat de Koning zelf in de essentiële regelen dient te voorzien overeenkomstig welke de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening de erin omschreven taak moet vervullen.

De Koning zou daarbij weliswaar de vaststelling van bepaalde regelen van ondergeschikt of bijkomstig belang kunnen opdragen aan de terzake bevoegde minister, doch niet aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening.

Ook in de hypothese van een delegatie aan de minister zou deze delegatie nochtans niet zo ver kunnen reiken dat de Koning erdoor afstand zou doen van zijn bevoegdheid om zelf de aard en de omvang vast te stellen van de vergoedingen en de voordelen die van het cumulatieverbod zijn vrijgesteld of om op dat punt minstens in de nodige criteria te voorzien op grond waarvan de minister een meer concrete invulling zou kunnen geven aan de betrokken vergoedingen en voordelen.

3. Uit wat voorafgaat blijkt dat voor het ontwerp, zoals dat nu is geconcipieerd, geen voldoende rechtsgrond voorhanden is en dat met name de erin beoogde delegatie van bevoegdheden aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening niet toelaatbaar kan 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, la demande d'urgence est motivée

"door het feit dat de bestaande teksten in verband met de cumuleerbaarheid van werkloosheidsuitkeringen met voordelen toegekend bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst dienen aangepast te worden aan de sociaal-economische realiteit; dat derhalve de ter zake geldende reglementaire bepalingen zo snel mogelijk in overeenstemming gebracht moeten worden met de bestaande administratieve praktijk teneinde de juridische zekerheid te beveiligen van de betrokken werknemers".

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 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 cours et tribunaux.

*

* *

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 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 ci-après.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. L'article 44 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dispose que, pour pouvoir bénéficier d'allocations de chômage, le chômeur doit être privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

L'article 46, § 1er, du même arrêté prévoit ce qui, pour l'application de l'article 44, doit être considéré comme rémunération.

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de remplacer l'article 46, § 1er, 5°, de l'arrêté précité par une nouvelle disposition. Cette nouvelle disposition ne préjudicie pas au principe existant qui assimile à la rémunération l'indemnité ou les dommages et intérêts auxquels le travailleur peut prétendre du fait de la rupture du contrat de travail. Par conséquent, les indemnités correspondantes ne peuvent toujours pas être cumulées avec des allocations de chômage.

.../...

La modification que le projet entend apporter à l'article 46, § 1er, 5°, consiste toutefois à exclure désormais les "avantages accordés en complément de l'allocation de chômage" également de manière formelle de l'interdiction de cumul. En effet, la disposition existante ne prévoyait qu'une exclusion de l'"indemnité pour dommage moral".

En outre, le comité de gestion de l'Office national de l'emploi est chargé explicitement de déterminer les indemnités qui, pour l'application de l'article 46, § 1er, 5°, de l'arrêté, sont considérées, en tout ou en partie, comme des "indemnités pour dommage moral" ou des "avantages accordés en complément de l'allocation de chômage" (article 46, § 1er, alinéa 3, en projet).

En édictant la règle ainsi envisagée par le projet, le gouvernement se propose de répondre aux observations que la Cour des comptes a formulées par le passé à propos de l'application de l'article 46, § 1er, 5°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

2. Il ressort du premier alinéa du préambule que le gouvernement se fonde, pour la règle en projet, sur l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Compte tenu de l'énumération des missions qui incombent à l'Office national de l'emploi dans les conditions à déterminer par le Roi, la règle en projet paraît devoir être mise en relation avec la mission définie à

.../...

l'article 7, § 1er, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi précité. En effet, cette disposition confie à l'Office national de l'emploi la mission d'assurer, dans les conditions que le Roi détermine, "avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues".

Le projet examiné dispense certaines indemnités et certains avantages accordés en cas de licenciement de l'interdiction de cumul avec les allocations de chômage. Pareille dispense peut être considérée comme admissible dans la mesure où le Roi en déciderait ainsi, dès lors que c'est à Lui qu'il revient de déterminer les conditions dans lesquelles l'Office national de l'emploi doit accomplir la mission définie à l'article 7, § 1er, alinéa 3, i) de l'arrêté-loi.

Selon l'article 46, § 1er, alinéa 3, en projet de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, c'est toutefois au comité de gestion de l'Office national de l'emploi qu'est confié le soin de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par les indemnités et avantages dispensés de l'interdiction de cumul. Le projet même ne comporte aucune précision quant à la nature ou à l'importance des indemnités et avantages concernés.

Par conséquent, la délégation de compétence que le projet octroie au comité de gestion ne peut guère se concilier avec l'article 7, § 1er, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi précité. Cette dernière disposition implique en effet qu'il appartient au Roi même d'édicter les règles essentielles en vertu desquelles il incombe à l'Office national de l'emploi d'accomplir la mission qu'elle définit.

.../...

Si le Roi peut, à cet égard, charger le ministre compétent en la matière de déterminer certaines règles d'intérêt subsidiaire ou accessoire, Il ne peut pour autant en charger le comité de gestion de l'Office national de l'emploi.

Même dans l'hypothèse d'une délégation au ministre, celle-ci ne pourrait toutefois être telle que le Roi renoncerait par là à son pouvoir de déterminer Lui-même la nature et l'importance des indemnités et avantages dispensés de l'interdiction de cumul ou du moins de prévoir, sur ce point, les critères nécessaires sur la base desquels le ministre pourrait élaborer les indemnités et avantages concernés de manière plus concrète.

3. Il résulte de ce qui précède qu'il n'existe pas, pour le projet, tel qu'il est conçu à présent, de fondement légal suffisant et que, notamment, la délégation de compétences qu'il envisage de conférer au comité de gestion de l'Office national de l'emploi ne peut être considérée comme admissible.

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