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 maart 1999 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 aanpassing van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsregelementering aan het handvest van de sociaal verzekerde",

2° een ontwerp van ministerieel besluit tot aanpassing van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering aan het handvest van de sociaal verzekerde",

heeft op 9 maart 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 3 mars 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

1° un projet d'arrêté royal "adaptant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage à la charte de l'assuré social",

2° un projet d'arrêté ministériel "adaptant l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage à la charte de l'assuré social",

a donné le 9 mars 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling, voor de ontwerpen L. 28.920/1 en L. 28.921/1, op identieke wijze gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "Handvest" van de sociaal verzekerde in werking is getreden op 1 januari 1997, zodat de uitvoeringsmaatregelen, voor zover dit materieel mogelijk is, eveneens met ingang van 1 januari 1997 moeten uitwerking hebben; dat de verschillende instellingen van sociale zekerheid de ontwerpen van besluit voor hun sector moesten opstellen teneinde hun eigen regeling aan te passen aan de bepalingen van het handvest; dat teneinde de uitvoerbaarheid van deze wet mogelijk te maken in de sector van de werkloosheidsverzekering en teneinde de door de wetgever beoogde bescherming aan de sociaal verzekerde via het handvest te waarborgen, het dan ook noodzakelijk is dat dit besluit ter uitvoering van de wet zo snel mogelijk wordt genomen".

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle feitelijke gegevens beschikt die nodig zijn om een nauwkeurig inzicht te verwerven in de aangehaalde motieven, meent hij er niettemin te moeten op 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, 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".

Gelet op de techniciteit en op de omvang van de twee om advies voorgelegde ontwerpteksten heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, binnen het korte tijdsbestek dat hem voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, niet kunnen nagaan in hoeverre de ontworpen bepalingen inhoudelijk volledig in overeenstemming zijn met het handvest van de sociaal verzekerde.

Om dezelfde reden is het de Raad niet mogelijk geweest na te gaan of in de beide ontwerpen geen terugwerkende kracht wordt gegeven aan bepalingen met betrekking tot dewelke zulks niet toelaatbaar is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. Het ontwerp L. 28.920/1 strekt ertoe het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering aan te passen aan het handvest van de sociaal verzekerde, zoals dat is ingevoerd bij de wet van 11 april 1995.

Voor de aldus ontworpen regeling kan een voldoende rechtsgrond worden gevonden in, eensdeels, artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en, anderdeels, de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde.

Wat de laatstgenoemde wet betreft, kan voor de ontworpen regeling, meer specifiek, een rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 3, eerste lid, 4, tweede lid, 7, tweede lid, 9, tweede lid, 10, zevende lid, 11bis, 13, 16, tweede lid, 18bis, 21bis, 22, § 5, en 24, eerste lid.

2. Het ontwerp L. 28.921/1 strekt ertoe het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering aan te passen aan het handvest van de sociaal verzekerde.

Het ontwerp vindt een rechtsgrond in de bepalingen waaraan wordt gerefereerd in de eerste drie leden van de aanhef, met dien verstande dat, in het tweede lid van de aanhef, kan worden gepreciseerd dat de rechtsgrond wordt geboden door de artikelen 7, tweede lid, en 16, tweede lid, van de voormelde wet van 11 april 1995.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP L. 28.920/1

Voorafgaande opmerking

Sommige bepalingen van de wet van 11 april 1995, waaraan het ontwerp L. 28.920/1 uitvoering beoogt te geven, schrijven een overleg in de Ministerraad voor. Dat is het geval voor de artikelen 11bis en 22, § 5, van die wet.

Noch uit de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp, noch uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde stukken valt evenwel af te leiden dat het ontwerp aan de Ministerraad is voorgelegd.

De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet zich derhalve genoodzaakt af te zien van een onderzoek van de bepalingen van het ontwerp die uitvoering beogen te geven aan de artikelen 11bis en 22, § 5, van de wet van 11 april 1995. Het betreft meer bepaald de artikelen 7 en 15 van het ontwerp en het ontworpen artikel 167, § 5, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 19 van het ontwerp).

De betrokken artikelen moeten immers, bij gebreke van een overleg in de Ministerraad, worden geacht alsnog niet in staat te zijn opdat erover door de Raad van State, afdeling wetgeving, advies zou kunnen worden uitgebracht.

Aanhef

1. Ermee rekening houdend dat de ontworpen regeling de uitgaven van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening zelf,

en niet de prestaties van de sociale zekerheid, betreft, behoeft die regeling het voorafgaand akkoord van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, dient dan in de aanhef van het ontwerp te worden verwezen naar dat akkoord, met vermelding van de datum waarop het is verleend.

2. Op het einde van het achtste lid van de aanhef kunnen de woorden "gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996" worden geschrapt.

Bepalend gedeelte

1. Luidens het ontworpen artikel 162, derde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 16 van het ontwerp), kan de minister "eveneens afwijken van de voorgaande leden voor bepaalde categorieën van werknemers".

In het ontwerp zouden minstens een aantal criteria moeten worden aangegeven op grond waarvan de minister de desbetreffende afwijking kan verlenen of waaruit kan worden afgeleid welke categorieën van werknemers voor de betrokken afwijking in aanmerking kunnen komen.

2. De delegatiebepaling van het ontworpen artikel 162, vijfde lid (artikel 16 van het ontwerp), is, gelet op het bepaalde in artikel 13, eerste lid, van de wet van 11 april 1995, evenmin toelaatbaar.

De laatstgenoemde wetsbepaling draagt het immers op aan de Koning, en niet aan de minister, de verplichte vermeldingen te bepalen die op de betalingsformulieren moeten voorkomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP L. 28.921/1

Aanhef

1. Rekening houdend met wat is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het voorliggende ontwerp, redigere men het tweede lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde, inzonderheid op artikel 7, tweede lid, en artikel 16, tweede lid, vervangen bij de wet van 25 juni 1997;".

2. Wat de verwijzing naar artikel 138 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 in het derde lid van de aanhef betreft, moet erop worden gewezen dat de Raad van State, afdeling wetgeving, zich ervan heeft onthouden artikel 7 van het ontwerp L. 28.920/1, dat het voormelde artikel 138 beoogt te wijzigen, in zijn onderzoek te betrekken, wegens het ontbreken van het overleg in de Ministerraad.

Als gevolg daarvan heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, evenmin onderzocht of het voormelde, met het ontwerp L. 28.920/1 te wijzigen artikel 138 van aard is een voldoende rechtsgrond te bieden aan sommige bepalingen van het ontwerp L. 28.921/1.

3. Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk dat in de aanhef van een ontwerpbesluit enkel de rechtens vereiste adviezen, akkoorden of machtigingen worden vermeld. De verwijzing naar het advies van de Nationale Arbeidsraad, in het vijfde lid van de aanhef, kan derhalve vervallen.

4. Om de reden uiteengezet sub 1 van de opmerkingen bij de aanhef van het ontwerp L. 28.920/1, dient ook in de aanhef van het voorliggende ontwerp te worden gerefereerd aan het akkoord van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

5. Op het einde van het negende lid van de aanhef kunnen de woorden "gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996" worden geschrapt.

Bepalend gedeelte

In de ontworpen artikelen 4, eerste lid, 4° (artikel 2 van het ontwerp), en 4bis, 2° (artikel 3 van het

ontwerp), worden de woorden "en règle générale", in de Franse tekst, beter weergegeven met de woorden "als algemene regel", "over het algemeen" of "in de regel", in de Nederlandse tekst.

De woorden "de werknemer in regel", welke voorkomen in de Nederlandse tekst van de ontworpen bepalingen, zouden immers de verkeerde indruk kunnen wekken dat uitsluitend de werknemers worden bedoeld die beantwoorden aan de toepasselijke reglementering.

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

En l'occurrence, l'urgence, en ce qui concerne les projets L. 28.920/1 et L. 28.921/1, est motivée de manière identique par la circonstance que

> "de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "Handvest" van de sociaal verzekerde in werking is getreden op 1 januari 1997, zodat de uitvoeringsmaatregelen, voor zover dit materieel mogelijk is, eveneens met ingang van 1 januari 1997 moeten uitwerking hebben; dat de verschillende instellingen van sociale zekerheid de ontwerpen van besluit voor hun sector moesten opstellen teneinde hun eigen regeling aan te passen aan de bepalingen van het handvest; dat teneinde de uitvoerbaarheid van deze wet mogelijk te maken in de sector van de werkloosheidsverzekering en teneinde de door de wetgever beoogde bescherming aan de sociaal verzekerde via het handvest te waarborgen, het dan ook noodzakelijk is dat dit besluit ter uitvoering van de wet zo snel mogelijk wordt genomen".

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments de fait voulus, pour apprécier avec précision la motivation citée, 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, 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".

Eu égard à la technicité et à l'ampleur des deux textes en projet soumis pour avis, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pu vérifier, dans le bref délai qui lui a été imparti pour donner son avis, dans quelle mesure les dispositions en projet se concilient entièrement, quant au fond, avec la charte de l'assuré social.

Pour cette même raison, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure d'examiner si, dans les deux projets, il n'est pas donné effet rétroactif à des dispositions pour lesquelles cette rétroactivité n'est pas admissible.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DES PROJETS

1. Le projet L. 28.920/1 a pour objet d'adapter l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage à la charte de l'assuré social, telle qu'elle a été instituée par la loi du 11 avril 1995.

Le régime ainsi envisagé peut trouver un fondement légal suffisant, d'une part, à l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et, d'autre part, dans la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social.

En ce qui concerne cette dernière loi, le régime en projet peut plus spécifiquement trouver son fondement légal dans les articles 3, alinéa 1er, 4, alinéa 2, 7, alinéa 2, 9, alinéa 2, 10, alinéa 7, 11bis, 13, 16, alinéa 2, 18bis, 21bis, 22, § 5, et 24, alinéa 1er.

2. Le projet L. 28.921/1 a pour objet d'adapter l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, à la charte de l'assuré social.

Le projet trouve son fondement légal dans les dispositions auxquelles se réfèrent les trois premiers alinéas du préambule, sous réserve de préciser, au deuxième alinéa du préambule, que le fondement légal lui est procuré par les articles 7, alinéa 2 et 16, alinéa 2, de la loi précitée du 11 avril 1995.

EXAMEN DU TEXTE DU PROJET L. 28.920/1

Observation préliminaire

Certaines dispositions de la loi du 11 avril 1995, que le projet L. 28.920/1 tend à mettre en oeuvre, prescrivent une délibération en Conseil des ministres. C'est le cas des articles 11bis et 22, § 5, de cette loi.

Ni le préambule du projet soumis pour avis, ni les pièces communiquées au Conseil d'Etat, section de législation, ne permettent de déterminer si le projet a été soumis au Conseil des ministres.

Le Conseil d'Etat, section de législation, se voit donc contraint de renoncer à examiner les dispositions du projet qui visent à exécuter les articles 11bis et 22, § 5, de la loi du 11 avril 1995. Il s'agit plus particulièrement des articles 7 et 15 du projet et de l'article 167, § 5, en projet de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 19 du projet).

Faute de délibération en Conseil des ministres, les articles concernés doivent en effet être tenus pour n'être pas encore en état de faire l'objet de l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

Préambule

1. Compte tenu de ce que le régime en projet concerne les dépenses de l'Office national de l'emploi même, et non pas les prestations de la sécurité sociale, il requiert l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions.

Conformément à l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le préambule doit faire référence, dans ce cas, à cet accord avec l'indication de la date à laquelle il a été donné.

2. A la fin du huitième alinéa du préambule, les mots "modifié par la loi du 4 août 1996" peuvent être supprimés.

Dispositif

1. Aux termes de l'article 162, alinéa 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 16 du projet), le ministre peut "également déroger aux alinéas précédents pour certaines catégories de travailleurs".

Le projet devrait au moins fournir un nombre de critères sur lesquels le ministre peut se fonder pour accorder la dérogation en question ou qui permettraient de déterminer les catégories de travailleurs susceptibles d'entrer en ligne de compte pour cette dérogation.

2. La délégation prévue par l'article 162, alinéa 5, en projet, (article 16 du projet) n'est pas davantage admissible, eu égard à l'article 13, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1995.

En effet, cette dernière disposition législative charge le Roi, et non pas le ministre, de fixer les mentions obligatoires devant figurer sur les formules de paiement.

EXAMEN DU TEXTE DU PROJET L. 28.921/1

Préambule

1. Compte tenu des observations qui ont été faites concernant le fondement légal du présent projet, il conviendrait de rédiger le deuxième alinéa du préambule comme suit :

"Vu la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social, notamment les articles 7, alinéa 2, et 16, alinéa 2, remplacé par la loi du 25 juin 1997;".

2. En ce qui concerne la référence à l'article 138 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, dans le troisième alinéa du préambule, il y a lieu de signaler que le Conseil d'Etat, section de législation, s'est abstenu de faire porter son examen sur l'article 7 du projet L. 28.920/1, qui vise à modifier l'article 138, en raison de l'absence de délibération en Conseil des ministres.

En conséquence, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas non plus examiné si l'article 138 précité, que le projet L. 28.920/1 entend modifier, est de nature à procurer un fondement légal suffisant à certaines dispositions du projet L. 28.921/1.

3. Il est d'usage, du point de vue légistique, de ne mentionner, au préambule d'un arrêté en projet, que les avis, accords ou autorisations légalement requis. La référence à l'avis du Conseil national du Travail, figurant au cinquième alinéa du préambule, peut dès lors être omise.

4. Pour le motif exposé au point 1 des observations relatives au préambule du projet L. 28.920/1, il y a lieu, dans le préambule du présent projet, de faire également référence à l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions.

5. A la fin du neuvième alinéa du préambule, les mots "modifié par la loi du 4 août 1996" peuvent être supprimés.

Dispositif

Dans l'article 4, alinéa 1er, 4°, en projet (article 2 du projet), et l'article 4bis, 2°, en projet (article 3 du projet) les mots "en règle générale", qui figurent dans le texte français, seraient mieux rendus, dans le texte néerlandais, par les mots "als algemene regel", "over het algemeen" ou "in de regel".

Les mots "de werknemer in regel", figurant dans le texte néerlandais des dispositions en projet, pourraient en effet porter faussement à croire qu'il s'agit uniquement des travailleurs satisfaisant à la réglementation applicable.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
J. SMETS, conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A. VAN MINGEROET, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAN MINGEROET, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS D. VERBIEST