

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 8 april 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 de artikelen 138, 161 en 167 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering aan het handvest van de sociaal verzekerde" (L. 29.116/1),
- 2) een ontwerp van ministerieel besluit "tot aanpassing van de artikelen 92 en 93 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering aan het handvest van de sociaal verzekerde" (L. 29.117/1),

heeft op 13 april 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 8 avril 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

- 1) un projet d'arrêté royal "adaptant les articles 138, 161 et 167 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage à la charte de l'assuré social" (L. 29.116/1),
- 2) un projet d'arrêté ministériel "adaptant les articles 92 et 93 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage à la charte de l'assuré social" (L. 29.117/1),

a donné le 13 avril 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. 29.116/1 en L. 29.117/1, 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".

Dat onderzoek noopt tot het formuleren van de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

De ontwerpen L. 29.116/1 en L. 29.117/1 bevatten de artikelen die uit de respectieve ontwerpen L. 28.920/1 en L. 28.921/1 werden gelicht om de reden dat in het advies dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 9 maart 1999 over de beide laatstgenoemde ontwerpen heeft uitgebracht, werd vastgesteld dat de betrokken bepalingen van het ontwerp van koninklijk besluit in de Ministerraad dienden te worden overlegd en dat zulk een overleg niet had plaatsgevonden.

.../...

Als gevolg daarvan heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zich van het onderzoek van de betrokken artikelen van het ontwerp L. 28.920/1 onthouden en heeft hij evenmin nagegaan of de bepalingen van het ontwerp van ministerieel besluit die aan de in de Ministerraad te overleggen artikelen van het ontwerp van koninklijk besluit uitvoering beoogden te geven, daarin een voldoende rechtsgrond vonden.

Aangezien het heden om advies voorgelegde ontwerp L. 29.116/1 in de Ministerraad is overlegd, kan dit laatste - en, in samenhang hiermee, ook het ontwerp L. 29.117/1 - door de Raad van State, afdeling wetgeving, worden onderzocht.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP L. 29.116/1

1. Rekening houdend met de draagwijdte van de ontworpen regeling, moet het tweede lid van de aanhef worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde, inzonderheid op de artikelen 11bis en 22, § 5, ingevoegd bij de wet van 25 juni 1997;"

2. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het akkoord van de Minister van Begroting, vermeldde men de datum waarop het akkoord is verleend, zijnde 30 maart 1999.

.../...

3. Indien het de bedoeling is om in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp te verwijzen naar het ontworpen artikel 167, § 3, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 in zijn geheel, zou het, ter wille van de rechtszekerheid, aanbeveling verdienen te schrijven :

"In afwijking van het eerste lid, is artikel 167, § 3, van het voormelde koninklijk besluit van 25 november 1991, zoals ingevoegd bij het onderhavige besluit, slechts van toepassing vanaf ...".

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP L. 29.117/1

1. Rekening houdend met de draagwijdte van de ontworpen regeling, moet in het tweede lid van de aanhef worden geschreven :

"Gelet op de wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde, inzonderheid op artikel 11bis, ingevoegd bij de wet van 25 juni 1997;".

2. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het akkoord van de Minister van Begroting, vermeldde men de datum waarop het akkoord is verleend, zijnde 30 maart 1999.

3. Het is niet duidelijk of in het ontworpen artikel 92, § 4, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 (artikel 1 van het ontwerp), nog andere gevallen worden beoogd dan die van de "blijvende" onmogelijkheid om een volledig dossier in te dienen.

.../...

Zo rijst de vraag of de in het eerste lid van het ontworpen artikel 92, § 4, bedoelde mededeling ook moet gebeuren indien de onmogelijkheid niet van blijvende aard is.

In het derde lid van de ontworpen bepaling lijkt, gelet op de samenhang ervan met het tweede lid, onder de term "onmogelijkheid" alvast de blijvende onmogelijkheid om het dossier te vervolledigen te moeten worden begrepen.

Het spreekt evenwel voor zich dat de rechtszekerheid ermee zou zijn gebaat indien de stellers van het ontwerp er door een aangepaste redactie van het ontworpen artikel 92, § 4, geen twijfel over zouden laten bestaan dat zij erin al dan niet uitsluitend het geval van de "blijvende" onmogelijkheid tot vervollediging van het dossier beogen.

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 est motivée de manière identique pour les projets L. 29.116/1 et L. 29.117/1, comme suit :

"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".

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Les projets L. 29.116/1 et L. 29.117/1 contiennent les articles distraits respectivement des projets L. 28.920/1 et L. 28.921/1 au motif qu'il a été constaté, dans l'avis que le Conseil d'Etat, section de législation, a émis sur ces deux derniers projets le 9 mars 1999, que les dispositions en question du projet d'arrêté royal devaient être délibérées en Conseil des ministres et que pareille délibération n'avait pas eu lieu.

Par conséquent, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est abstenu d'examiner les articles en cause du projet L. 28.920/1 et il n'a pas vérifié non plus si les dispositions du projet d'arrêté ministériel qui entendaient pourvoir à l'exécution des articles du projet d'arrêté royal devant être délibérés en Conseil des ministres, trouvaient un fondement légal suffisant dans cet arrêté.

Dès lors que le projet L. 29.116/1, soumis ce jour pour avis, a été délibéré en Conseil des ministres, le

.../...

Conseil d'Etat, section de législation, peut l'examiner conjointement avec le projet L. 29.117/1.

EXAMEN DU PROJET L. 29.116/1

1. Compte tenu de la portée du régime en projet, il y a lieu 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 11bis et 22, § 5, insérés par la loi du 25 juin 1997;".

2. Dans l'alinéa du préambule faisant référence à l'accord du Ministre du Budget, il y aurait lieu de mentionner la date à laquelle l'accord a été donné, à savoir le 30 mars 1999.

3. Si l'article 4, alinéa 2, du projet, entend faire référence à l'article 167, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dans son entier, il serait recommandé, dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'écrire :

"Par dérogation à l'alinéa 1er, l'article 167, § 3, de l'arrêté royal précité du 25 novembre 1991, inséré par le présent arrêté, n'est applicable qu'à partir du ...".

.../...

EXAMEN DU PROJET L. 29.117/1

1. Compte tenu de la portée du régime en projet, il y a lieu 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 l'article 11bis, inséré par la loi du 25 juin 1997;".

2. Dans l'alinéa du préambule faisant référence à l'accord du Ministre du Budget, il y aurait lieu de mentionner la date à laquelle l'accord a été donné, à savoir le 30 mars 1999.

3. Il n'est pas possible de déterminer si l'article 92, § 4, en projet, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 (article 1er du projet), vise encore d'autres cas que celui de l'impossibilité "permanente" d'introduire un dossier complet.

Ainsi se pose la question de savoir si la communication visée à l'alinéa 1er de l'article 92, § 4, en projet, doit également se faire si l'impossibilité n'est pas permanente.

A l'alinéa 3 de la disposition en projet, lu en combinaison avec l'alinéa 2, le terme "impossibilité" semble

.../...

en tout cas devoir s'interpréter dans le sens d'une impossibilité permanente de compléter le dossier.

Il va toutefois sans dire qu'il serait bon, dans l'intérêt de la sécurité juridique, que les auteurs du projet, en adaptant l'article 92, § 4, en projet, ne laissent subsister aucun doute quant à savoir s'ils visent exclusivement ou non l'impossibilité "permanente" de compléter le dossier.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

griffier,
greffier.

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

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

D. VERBIEST