

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 21 mei 1999 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 de artikelen 27, 79, 80, 83 en 137 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft op 27 mei 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 21 mai 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les articles 27, 79, 80, 83 et 137 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné le 27 mai 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 gemotiveerd door het feit :

"dat de Regering, onder meer op vraag van de werknemersorganisaties, zich ertoe verbonden heeft, in haar algemene politieke verklaring ter gelegenheid van de opening van het parlementair jaar 1997-1998, op 7 oktober 1997, om het statuut van de personen die werken in het stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen te verbeteren wat betreft het arbeidsrecht door het afsluiten van een arbeidsovereenkomst; dat terzake een wetsontwerp voorbereid, en voor dringend advies voorgelegd werd, aan de Nationale Arbeidsraad op 6 maart 1998; dat dit advies gegeven werd op 16 juni 1998; dat de Regering ondertussen dit ontwerp opgenomen heeft in het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid 1998 opgesteld op basis van de Europese richtsnoeren inzake tewerkstelling 1998, hetwelk eind april 1998 ingediend werd bij de Europese Commissie; dat de Regering op basis van een unaniem advies van de Nationale Arbeidsraad een aangepast ontwerp goedgekeurd heeft in de Ministerraad van 3 juli 1998; dat over dit ontwerp het advies van de Raad van State gevraagd werd op 9 juli 1998 in toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat dit advies gegeven werd op 7 januari 1999 en overgemaakt werd op 11 februari 1999; dat de Regering ondertussen haar engagement tegenover het parlement opnieuw bevestigd heeft in haar algemene politieke verklaring 1998-99 van 13 oktober 1998 ter gelegenheid van de opening van de parlementaire zitting 1998-99; dat het wetsontwerp, aangepast volgens het advies van de Raad van State voorgelegd werd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 24 februari 1999; dat dit wetsontwerp het voorwerp heeft uitgemaakt van een dringende behandeling in toepassing van artikel 80 van de Grondwet; dat de hoogdringendheid van dit ontwerp

.../...

ook blijkt uit de parlementaire besprekingen; dat de wet betreffende de PWA-arbeidsovereenkomst houdende de definitieve tekst van dit ontwerp afgekondigd werd op 7 april 1999 en in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd werd op 20 april 1999; dat ondertussen de uitvoeringsbesluiten voorbereid werden; dat sommige van deze besluiten voorgelegd werden voor dringend advies aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening; dat dit advies gevraagd werd op 2 april 1999, verleend werd op 15 april 1999 en medegedeeld werd op 22 april 1999; dat eveneens een ontwerp van besluit voor dringend advies voorgelegd werd aan de Nationale Arbeidsraad op 2 april 1999 en dat dit advies verleend werd op 27 april 1999; dat sommige ontwerpen, aangepast volgens de voormelde adviezen goedgekeurd werden door de Ministerraad van 30 april 1999; dat het advies van de Raad van State; gevraagd werd op 4 mei 1999 in toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat de wet van 7 april 1999 en de ontwerpen van besluiten die tot doel hebben het statuut van degenen die prestaties leveren in het stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen te verbeteren en te valoriseren, een hervorming betreffen in het kader van de werkgelegenheidspolitiek die als prioritair beschouwd wordt door de Regering en het Parlement; dat deze hervorming in het bijzonder de herinschakeling van langdurige werklozen dient te bevorderen; dat in de huidige stand van de legislatuur en gezien de tijd die vereist was voor de voormelde voorafgaande en verplichte raadplegingen, de enige mogelijkheid voor de Regering om haar engagement ten overstaan van het Parlement en de Europese instanties te houden er in bestaat de nodige besluiten ter uitvoering van de beslissing van het Parlement binnen de korst mogelijke tijd te nemen en dus een beroep te doen op het advies van de Raad van State met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat deze nieuwe bepalingen eveneens de bedoeling hebben de rechtszekerheid binnen het kader van het PWA-stelsel te verhogen door de precisering van de respectievelijke rechten en verplichtingen van de werkgevers, de werknemer en de gebruikers; dat het tenslotte aangewezen is deze nieuwe bepalingen zo spoedig mogelijk ter kennis te brengen van de administraties belast met de uitvoering ervan opdat deze hervorming binnen de kortste

.../...

termijn en onder de beste voorwaarden in werking zou kunnen treden, dat daartoe een belangrijk voorbereidend werk dient geleverd, onder meer rekening houdend met de noodzakelijke termijnen voor het opstellen en verdelen van de nieuwe documenten en formulieren, voor het informeren van de P.W.A.'s in alle gemeenten en voor de vorming van meerdere honderden persoonsleden, dat eveneens rekening dient gehouden met de periode van de zomervakantie; dat rekening gehouden met al deze elementen de datum van inwerkingtreding vastgesteld werd op 1 oktober 1999".

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Kamer van volksvertegenwoordigers krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, dient te Raad van State zich te beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

.../...

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp vindt in beginsel een voldoende rechtsgrond in de artikelen 7 en 8 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Het ontwerp is ofwel gesteund op een uitdrukkelijke delegatiebepaling vervat in één van de voornoemde artikelen, ofwel op de op artikel 108 van de Grondwet gesteunde algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning.

Niettemin meent de Raad van State, afdeling wetgeving, te moeten opmerken dat twijfel kan rijzen omtrent het voorhanden zijn van een voldoende rechtsgrond voor de ontworpen artikelen 79, § 3, derde lid, en § 9, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

BEVOEGDHEID

Het ontworpen artikel 79, § 9, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bepaalt dat het PWA een gedeelte van het hem krachtens die bepaling gestorte bedrag moet aanwenden voor het financieren van plaatselijke werkgelegenheidsinitiatieven, met inbegrip van de opleidingen. Minstens één vierde van "deze" middelen dient te worden aangewend voor de financiering van opleidingen ten behoeve van de werklozen ingeschreven in het agentschap.

De vraag rijst in hoeverre deze bepaling in overeenstemming te brengen is met de bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake beroepsomscholing en bijscholing

.../...

(artikel 4, 16°, Bijz. W. 8 augustus 1980), en van de Gewesten inzake arbeidsbemiddeling (artikel 6, § 1, IX, 1°, Bijz. W. 8 augustus 1980) en programma's voor wedertewerksstelling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of daarmee gelijkgestelde personen (artikel 6, § 1, IX, 2°, Bijz. W. 8 augustus 1980) (1). Is m.b.t. de gewestelijke bevoegdheden inzake tewerksstelling wellicht nog een bevoegdheidsconforme interpretatie mogelijk, dan lijkt dit veel minder het geval te zijn met de gemeenschapsbevoegdheid inzake beroepsomscholing- en opleiding.

OPMERKINGEN BIJ DE TEKST

Aanhef

In het derde lid van de aanhef dient melding te worden gemaakt van de datum waarop het advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening is gegeven.

Artikel 2

1. Alle wijzigingen die tot op heden zijn aangebracht aan het te wijzigen artikel 79 van het koninklijk besluit van 25 november 1991, moeten in de inleidende zin van

(1) En met de gewestbevoegdheid inzake financiering van de lokale besturen (artikel 6, § 1, VIII, 2°, Bijz. W. 8 augustus 1980) mocht men van mening zijn dat de "plaatselijke" werkgelegenheidsinitiatieven ook refereren aan initiatieven opgezet door de lokale besturen.

artikel 2 worden vermeld. In de onderscheiden onderdelen van het artikel moet dan geen gewag meer worden gemaakt van de wijzigende bepalingen.

2. In het ontworpen artikel 79, § 6, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waar in de Nederlandse tekst gewag wordt gemaakt van "noodsituaties", terwijl in de Franse tekst sprake is van "en cas d'urgence". Die begrippen hebben immers niet geheel dezelfde inhoud.

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 comme suit :

"dat de Regering, onder meer op vraag van de werknemersorganisaties, zich ertoe verbonden heeft, in haar algemene politieke verklaring ter gelegenheid van de opening van het parlementair jaar 1997-1998, op 7 oktober 1997, om het statuut van de personen die werken in het stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentenschappen te verbeteren wat betreft het arbeidsrecht door het afsluiten van een arbeidsovereenkomst; dat terzake een wetsontwerp voorbereid, en voor dringend advies voorgelegd werd, aan de Nationale Arbeidsraad op 6 maart 1998; dat dit advies gegeven werd op 16 juni 1998; dat de Regering ondertussen dit ontwerp opgenomen heeft in het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid 1998 opgesteld op basis van de Europese richtsnoeren inzake tewerkstelling 1998, hetwelk eind april 1998 ingediend werd bij de Europese Commissie; dat de Regering op basis van een unaniem advies van de Nationale Arbeidsraad een aangepast ontwerp goedgekeurd heeft in de Ministerraad van 3 juli 1998; dat over dit ontwerp het advies van de Raad van State gevraagd werd op 9 juli 1998 in toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat dit advies gegeven werd op 7 januari 1999 en overgemaakt werd op 11 februari 1999; dat de Regering ondertussen haar engagement tegenover het parlement opnieuw bevestigd heeft in haar algemene politieke verklaring 1998-99 van 13 oktober 1998 ter gelegenheid van de opening van de parlementaire zitting 1998-99; dat het wetsontwerp, aangepast volgens het advies van de Raad van State voorgelegd werd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 24 februari 1999; dat dit wetsontwerp het voorwerp heeft uitgemaakt van een dringende behandeling in toepassing van artikel 80 van de Grondwet; dat de hoogdringendheid van dit ontwerp ook blijkt uit de parlementaire besprekingen; dat de wet betreffende de PWA-arbeidsovereenkomst houdende de definitieve tekst van dit ontwerp afgekondigd werd op

.../...

7 april 1999 en in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd werd op 20 april 1999; dat ondertussen de uitvoeringsbesluiten voorbereid werden; dat sommige van deze besluiten voorgelegd werden voor dringend advies aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening; dat dit advies gevraagd werd op 2 april 1999, verleend werd op 15 april 1999 en medegedeeld werd op 22 april 1999; dat eveneens een ontwerp van besluit voor dringend advies voorgelegd werd aan de Nationale Arbeidsraad op 2 april 1999 en dat dit advies verleend werd op 27 april 1999; dat sommige ontwerpen, aangepast volgens de voormelde adviezen goedgekeurd werden door de Ministerraad van 30 april 1999; dat het advies van de Raad van State; gevraagd werd op 4 mei 1999 in toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat de wet van 7 april 1999 en de ontwerpen van besluiten die tot doel hebben het statuut van degenen die prestaties leveren in het stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen te verbeteren en te valoriseren, een hervorming betreffen in het kader van de werkgelegenheidspolitiek die als prioritair beschouwd wordt door de Regering en het Parlement; dat deze hervorming in het bijzonder de herinschakeling van langdurige werklozen dient te bevorderen; dat in de huidige stand van de legislatuur en gezien de tijd die vereist was voor de voormelde voorafgaande en verplichte raadplegingen, de enige mogelijkheid voor de Regering om haar engagement ten overstaan van het Parlement en de Europese instanties te houden er in bestaat de nodige besluiten ter uitvoering van de beslissing van het Parlement binnen de korst mogelijke tijd te nemen en dus een beroep te doen op het advies van de Raad van State met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; dat deze nieuwe bepalingen eveneens de bedoeling hebben de rechtszekerheid binnen het kader van het PWA-stelsel te verhogen door de precisering van de respectievelijke rechten en verplichtingen van de werkgevers, de werknemer en de gebruikers; dat het tenslotte aangewezen is deze nieuwe bepalingen zo spoedig mogelijk ter kennis te brengen van de administraties belast met de uitvoering ervan opdat deze hervorming binnen de kortste termijn en onder de beste voorwaarden in werking zou kunnen treden, dat daartoe een belangrijk voorbereidend werk dient geleverd, onder meer rekening houdend met de noodzakelijke termijnen voor het opstellen en verdelen van de nieuwe documenten en formulieren, voor het

.../...

informer van de P.W.A.'s in alle gemeenten en voor de vorming van meerdere honderden persoonsleden, dat eveneens rekening dient gehouden met de periode van de zomervakantie; dat rekening gehouden met al deze elementen de datum van inwerkingtreding vastgesteld werd op 1 oktober 1999".

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient à la Chambre des représentants d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet soumis pour avis trouve en principe un fondement légal suffisant aux articles 7 et 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Le projet se fonde soit sur une délégation formelle attribuée par un des deux articles précités, soit sur le pouvoir d'exécution général que détient le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution.

.../...

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime néanmoins devoir faire remarquer qu'il n'est pas certain que le fondement légal de l'article 79, § 3, alinéa 3, et § 9, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, soit suffisant.

COMPETENCE

L'article 79, § 9, alinéa 1er, 2°, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose que l'ALE est tenue d'affecter une partie du montant qui lui est versé en vertu de cette disposition au financement d'initiatives locales pour l'emploi, y compris les formations. Au moins un quart de "ces" moyens doit servir à financer des formations au profit des chômeurs inscrits à l'agence.

La question se pose de savoir dans quelle mesure cette disposition peut se concilier avec les compétences des communautés en matière de reconversion et de recyclage professionnels (article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980) et des régions en matière de placement des travailleurs (article 6, § 1er, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980) et de programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées (article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980) (1). Si, en ce qui concerne les compétences régionales en matière d'emploi, la disposition peut encore

(1) Et avec la compétence régionale en matière de financement des pouvoirs locaux (article 6, § 1er, VIII, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980) si l'on devait estimer que les initiatives "locales" pour l'emploi font également référence aux initiatives prises par les pouvoirs locaux.

s'interpréter comme respectant la compétence régionale, cela semble nettement moins vrai pour la compétence communautaire dans le domaine de la reconversion et du recyclage professionnels.

OBSERVATIONS CONCERNANT LE TEXTE

Préambule

Au troisième alinéa du préambule, il y a lieu de mentionner la date à laquelle le comité de gestion de l'Office national de l'Emploi a donné son avis.

Article 2

1. Toutes les modifications apportées à ce jour à l'article 79 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui sera modifié, doivent être mentionnées dans la phrase liminaire de l'article 2. Il n'y a plus lieu, alors, de mentionner les dispositions modificatives dans les différents paragraphes de l'article.

2. A l'article 79, § 6, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, la concordance entre le texte français et le texte néerlandais est défectueuse : "en cas d'urgence" a pour équivalent, en néerlandais, "noodsituaties". Ces notions, en effet, n'ont pas exactement la même portée.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
H. COUSY,

W. GEURTS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. GEURTS

D. VERBIEST