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 mei 2000 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot verlenging van het Interdepartementaal begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid", heeft op 11 mei 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 8 mai 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "prorogeant le Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi", a donné le 11 mai 2000 l'avis suivant :

1. 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 de omstandigheid

> "que les hôpitaux qui occupent des travailleurs dans le cadre du Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi doivent connaître rapidement la possibilité qui leur sera offerte de garder ces travailleurs à leur service au-delà de la date d'expiration de ce fonds, actuellememt fixée au 30 juin 2000 par l'arrêté royal du 6 juillet 1998 prorogeant le fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi".

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de geldingsduur van het interdepartementaal begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid voor onbepaalde tijd te verlengen.

Het voornoemde fonds is bij het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid opgericht door artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector.

De geldigheidsduur van het fonds is beperkt tot de in artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 vermelde datum, met dien verstande dat in deze laatste bepaling de Koning de bevoegdheid wordt verleend om, bij een

besluit waarover in de Ministerraad is beraadslaagd, de geldingsduur van het fonds te verlengen (1).

Gebruik makend van die bevoegdheid, heeft de Koning met het koninklijk besluit van 6 juli 1998 de geldingsduur van het fonds laatst verlengd tot 30 juni 2000.

3. De ontworpen regeling houdt in dat aan het interdepartementaal begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid een permanent karakter wordt toebedeeld.

Dergelijke handelwijze stuit evenwel op verscheidene juridische bezwaren.

3.1. In de eerste plaats ligt aan artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982, dat als rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt ingeroepen, onmiskenbaar de bedoeling ten grondslag om het erin beoogde fonds slechts een tijdelijke geldigheid te geven. Dat blijkt uit de expliciete vermelding van een uiterste geldigheidsdatum, in artikel 5 van het voornoemde koninklijk besluit, en uit de bevoegdheid die in dat artikel aan de Koning wordt verleend om die datum te "verlengen" (lees : "om de geldingsduur van het fonds te verlengen").

---

(1) Artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 25 verleent de Koning de bevoegdheid "deze datum" te "verlengen".

Door het interdepartementaal begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid een permanent karakter te geven, miskent het ontwerp het in artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 beoogde systeem van tijdelijke verlenging van de geldingsduur van het betrokken fonds.

3.2. Dat het interdepartementaal begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid een permanent karakter zou worden toegemeten, is eveneens bezwaarlijk in overeenstemming te brengen met de overgangsbepaling van artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, heeft, per 1 januari 1989, de volledige bevoegdheid op het stuk van wedertewerkstellingsprogramma's overgedragen aan de Gewesten, met dien verstande dat, luidens het vierde lid van die bepaling, "tot aan het verstrijken van de geldigheidsduur van het interdepartementaal begrotingsfonds, opgericht bij koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982, (...) de bestaande reglementering van kracht (blijft) voor de overeenkomsten, bedoeld in afdeling 5 van het vermelde besluit nr. 25, die voor de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 115, laatste lid, van de Grondwet (dit is 1 januari 1989) werden gesloten".

Uit de aangehaalde bijzondere wetsbepaling kunnen de volgende twee conclusies worden gehaald.

Uit de redactie van artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ("... tot aan het verstrijken van de geldigheidsduur van het interdepartementaal begrotingsfonds ...") blijkt duidelijk dat de bijzondere wetgever is uitgegaan van een in de tijd beperkte gelding van het betrokken fonds.

Daarnaast mag niet uit het oog worden verloren dat artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, een uitzondering bevat op de principiële gewestbevoegdheid, zoals die wordt beschreven in het eerste lid van artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet. Die uitzondering houdt in dat de bijzondere wetgever de bevoegdheid over het voornoemde fonds federaal heeft willen houden voor de bestaansduur van dat fonds, zoals die in en krachtens artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 wordt geregeld.

Het voor onbepaalde tijd verlengen van de geldingsduur van het voornoemde fonds zou indruisen tegen het wezen van de uitzonderingsregeling van artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de ontworpen regeling niet kan worden ingepast in artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 en dat ze evenmin te verenigen valt met het bepaalde in artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit kan derhalve, in zijn huidige redactie, geen doorgang vinden.

De geldingsduur van het interdepartementaal begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid kan immers niet voor onbepaalde tijd worden verlengd, zonder dat de bijzondere wetgever daartoe een initiatief neemt onder de vorm van een wijziging van artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982. In aansluiting daarop zou dan tevens een aanpassing van de redactie van artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangewezen zijn.

De ontworpen regeling zou, volgens de huidige stand van de wetgeving, enkel doorgang kunnen vinden indien de geldingsduur van het Fonds voor slechts een in de tijd beperkte periode zou worden verlengd, zoals in het verleden reeds bij herhaling is gebeurd (1).

---

(1) Uiteraard zal in de toekomst moeten worden vermeden dat, als gevolg van een voortdurende "tijdelijke" verlenging van de geldingsduur van het fonds, dat laatste in feite een permanent karakter zou krijgen, wat dan eveneens op de in dit advies uiteengezette bezwaren zou stuiten.

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 par la circonstance

> "que les hôpitaux qui occupent des travailleurs dans le cadre du Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi doivent connaître rapidement la possibilité qui leur sera offerte de garder ces travailleurs à leur service au-delà de la date d'expiration de ce fonds, actuellememt fixée au 30 juin 2000 par l'arrêté royal du 6 juillet 1998 prorogeant le fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi".

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à proroger pour une durée indéterminée la validité du fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi.

Le fonds précité a été créé auprès du Ministère de l'Emploi et du Travail par l'article 5 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand.

La durée de la validité du fonds a été limitée à la date mentionnée à l'article 5 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982, étant entendu que cette dernière disposition habilite le Roi à proroger la validité du fonds par arrêté délibéré en Conseil des Ministres (1).

---

(1) L'article 5 de l'arrêté royal n° 25 habilite le Roi à "prolonger cette date".

Faisant usage de ce pouvoir, le Roi a prorogé la validité du fonds pour la dernière fois par arrêté royal du 6 juillet 1998, et ce jusqu'au 30 juin 2000.

3. Les dispositions en projet impliquent que le Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi est doté d'un caractère permanent.

Pareil procédé se heurte toutefois à différentes objections juridiques.

3.1. Tout d'abord, l'objectif de l'article 5 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982, qui est invoqué au titre de fondement légal des dispositions en projet, est indéniablement de ne donner qu'une validité temporaire au fonds qui y est visé. Cette déduction ressort de la mention explicite d'une date de validité limite à l'article 5 de l'arrêté royal précité et du pouvoir que cet article confère au Roi, de "prolonger" cette date (lire : "de prolonger la durée de validité du fonds").

En attribuant au Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi un caractère permanent, le projet méconnaît le système de prolongation temporaire de la durée de validité du fonds précité, visé à l'article 5 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982.

3.2. Le fait qu'un caractère permanent puisse être attribué au Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi est également difficilement conciliable avec la disposition transitoire de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En effet, l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988, a transféré, à compter du 1er janvier 1989, l'intégralité de la compétence en matière de programmes de remise au travail aux Régions, étant entendu que selon l'alinéa 4 de cette disposition, "jusqu'à l'expiration de la durée de validité du Fonds budgétaire interdépartemental créé par l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982, la réglementation existante reste applicable aux conventions, visées à la section 5 du même arrêté n° 25, conclues avant l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 115, dernier alinéa, de la Constitution" (c'est-à-dire le 1er janvier 1989).

La disposition de la loi spéciale précitée peut induire les deux conclusions suivantes.

Il appert clairement de la rédaction de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 ("... jusqu'à l'expiration de la durée de validité du Fonds budgétaire interdépartemental ...") que le législateur spécial a adopté le principe d'une validité du fonds concerné limitée dans le temps.

En outre, il ne faut pas oublier que l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 comporte une exception à la compétence de principe des régions, tel qu'elle est définie à l'alinéa 1er de l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale. Cette exception implique que le législateur spécial a voulu conserver au niveau fédéral le pouvoir relatif au fonds précité pour la durée de l'existence de ce dernier, telle qu'elle réglée à l'article 5 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 et en vertu de celui-ci.

La prorogation pour une durée indéterminée de la validité du fonds précité irait à l'encontre de l'essence de l'exception prévue par l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980.

4. Il résulte de ce qui précède que les dispositions en projet ne peuvent s'intégrer dans le cadre de l'article 5 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 et qu'elles ne sont pas davantage conciliables avec les dispositions de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le projet d'arrêté soumis pour avis ne peut dès lors être adopté dans sa rédaction actuelle.

La durée de validité du Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi ne peut en effet être prolongée pour une période indéterminée, sans que le législateur spécial prenne une initiative en ce sens sous la forme d'une modification de l'article 5 de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982. A cette occasion, il serait

indiqué d'adapter en même temps la rédaction de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Dans l'état actuel de la législation, les dispositions en projet pourraient uniquement être adoptées si la validité du Fonds n'était prorogée que pour une période limitée dans le temps, comme ce fut le cas, à plusieurs reprises, par le passé (1).

---

(1) Il faudra évidemment éviter à l'avenir qu'à la suite d'une prorogation sans cesse "temporaire" de la validité du fonds, ce dernier acquière en fait un caractère permanent, ce qui soulèverait alors de la même façon les objections exposées dans le présent avis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	A. BEIRLAEN,	kamervoorzitter, président de chambre,
	M. VAN DAMME, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
	G. DE MUNTER,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

La chambre était composée de

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. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, 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. J. VAN NIEUWENHOVE, référendaire adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

G. DE MUNTER

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BEIRLAEN