

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.712/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 15 juni 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de artikelen 45, 46 en 48 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoering van een artikel 45bis in hetzelfde koninklijk besluit", heeft op 6 juli 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in hoofdzaak toe sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in overeenstemming te brengen met de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers. Met dat oogmerk worden de artikelen 45, 46 en 48 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 vervangen en wordt in dat besluit een nieuw artikel 45bis ingevoegd.

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden, onder voorbehoud van hetgeen hierna bij artikel 2 van het ontwerp wordt opgemerkt, door de in het eerste, het tweede en het derde lid van de aanhef van het ontwerp vermelde wetsbepalingen, met dien verstande evenwel dat artikel 14 van de wet van 3 juli 2005, waaraan in het derde lid van de aanhef ook wordt gerefereerd, geen voor het ontwerp rechtsgrondbiedende bepaling is.

TEKSTONDERZOEK

Algemene opmerking

Met de artikelen 1, 3 en 4 van het ontwerp worden de artikelen 45, 46 en 48 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 integraal vervangen, terwijl moet worden vastgesteld dat de inhoudelijke wijzigingen aan die bepalingen veeleer beperkt zijn.

Het hernemen van de volledige tekst van bepalingen waarvan de wijzigingen eerder miniem zijn, heeft weliswaar als voordeel dat de bestemming van de norm onmiddellijk kennis kan nemen van de volledige, aangepaste versie van de gewijzigde bepalingen, doch een dergelijk procédé van regelgeving heeft ook nadelen. Zo kan bij de rechtsonderhorige de indruk worden gewekt dat de nieuwe bepalingen een grondige herziening inhouden van de bestaande regeling, waardoor het noodzakelijk werd geacht deze volledig te vervangen. Daarenboven moet ermee rekening worden gehouden dat, ook wat betreft de ongewijzigd overgenomen bepalingen, het ontwerp dient te worden beschouwd als een nieuwe wilsuiting van de verordenende overheid, wat betekent dat ook

die bepalingen in hun geheel kunnen worden aangevochten voor de afdeling administratie van de Raad van State.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of, gelet op de zo-even vermelde nadelen, de wijzigingen van bedoelde artikelen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 niet beter worden beperkt tot de eigenlijke wijzigingen van die artikelen, terwijl nu wordt geopteerd voor een volledige vervanging van de te wijzigen artikelen, inclusief de ongewijzigd gebleven onderdelen ervan.

Aanhef

1. Aan het einde van het tweede lid van de aanhef schrijve men:

"..., inzonderheid op artikel 22, vervangen bij de wet van 22 december 1989 en gewijzigd bij de wet van 24 december 2002;".

2. Rekening houdende met hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp, schrijve men in het derde lid van de aanhef:

"..., inzonderheid op de artikelen 13 en 22, § 3;".

3. In het vierde lid van de aanhef moet, wat de wetshistoriek betreft van artikel 46 (niet: 46, § 3) van het koninklijk besluit van 25 november 1991, ook melding worden gemaakt van de wijzigende koninklijke besluiten van 13 december 1996, 9 maart 1999, 3 mei 1999 en 13 maart 2006.

4. Het laatste lid van de aanhef, waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State, redigere men als volgt:

"Gelet op advies 40.712/1 van de Raad van State, gegeven op 6 juli 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

.../...

Artikel 2

1. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 juli 2005 kan worden afgeleid dat het vrijwilligerswerk door de werkloze enkel moet worden aangegeven bij het werkloosheidsbureau, zonder dat de directeur van het werkloosheidsbureau voorafgaandelijk aan de uitoefening van het vrijwilligerswerk zijn akkoord moet verlenen ⁽¹⁾. Het bekomen van het "akkoord" waarvan sprake in het ontworpen artikel 45bis, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 kan bijgevolg niet worden begrepen als een voorwaarde die moet zijn vervuld vooraleer het vrijwilligerswerk kan worden aangevat, doch wel als een *a posteriori* handeling waarbij wordt ingestemd met het vrijwilligerswerk. Het verdient aanbeveling de tekst op dit punt te verduidelijken.

2. Luidens het ontworpen artikel 45bis, § 2, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, kan de directeur de uitoefening van de vrijwilligersactiviteit verbieden of beperken indien hij vaststelt dat "de toegekende materiële of financiële voordelen, overeenkomstig de voormelde wet van 3 juli 2005, van de fiscale wetgeving niet geneutraliseerd kunnen worden".

⁽¹⁾ Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 3 juli 2005 wenste men nadrukkelijk af te wijken van de bestaande regeling dat het werkloosheidsbureau toestemming moet geven voor de vrijwilligersactiviteit. Zie de toelichting bij het wetsvoorstel Van Gool, c.s. "betreffende de rechten van de vrijwilliger", *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 0455/001, 21: "Deze procedure is voor de kandidaat-vrijwilliger erg omslachtig, en deze wet wenst een vereenvoudiging door te voeren. De nieuwe regeling houdt in dat een werkloze kandidaat-vrijwilliger zijn werkloosheidsbureau op de hoogte brengt van het vrijwilligerswerk. (...). Na kennisgeving kan de vrijwilliger meteen aan de slag bij zijn organisatie. De directeur van het werkloosheidsbureau kan na onderzoek van de kennisgeving de werkzoekende schriftelijk en voldoende gemotiveerd laten weten dat hij bezwaren heeft tegenover het vrijwilligerswerk". In dezelfde zin, verklaring van Van Gool in het Commissieverslag bij het wetsvoorstel "betreffende de rechten van de vrijwilliger", *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 0455/008, 43. Zie ook de toelichting bij het wetsvoorstel Creyf en D'Hondt, "betreffende de rechten van de vrijwilliger", *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 0499/001, 18.

De Koning kan noch uit artikel 13, vierde lid, van de wet van 3 juli 2005, noch uit enige andere bepaling van die wet, rechtsgrond putten om bedoeld criterium voor het verbieden of beperken van vrijwilligerswerk toe te voegen aan de reeds in voornoemd artikel 13 met dat doel weerhouden criteria. Het ontworpen artikel 45*bis*, § 2, eerste lid, 3°, dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 5

1. Gelet op wat reeds wordt bepaald in artikel 22, eerste lid, van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, moeten de woorden "Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie" worden geschrapt in artikel 5 van het ontwerp.

2. Aan het einde van artikel 5 kunnen de woorden "en van dit besluit", die overbodig zijn, worden geschrapt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.712/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 15 juin 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 45, 46 et 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et introduisant un article 45bis dans le même arrêté", a donné le 6 juillet 2006 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a essentiellement pour objet d'accorder certaines dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage avec la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires. Dans ce but, les articles 45, 46 et 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 sont remplacés et un article 45*bis*, nouveau, est inséré dans cet arrêté.

2. Le fondement juridique du projet lui est procuré, sous réserve de l'observation formulée ci-après sous l'article 2 du projet, par les dispositions légales mentionnées dans les premier, deuxième et troisième alinéas du préambule, étant entendu toutefois que l'article 14 de la loi du 3 juillet 2005, auquel le troisième alinéa du préambule se réfère également, n'est pas une disposition procurant un fondement juridique au projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

Les articles 1^{er}, 3 et 4 du projet remplacent intégralement les articles 45, 46 et 48 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Force est de constater cependant que les modifications de fond qui sont apportées à ces dispositions sont plutôt limitées.

La reproduction intégrale des dispositions faisant l'objet de modifications plutôt minimales présente certes l'avantage de permettre au destinataire de la norme de prendre directement connaissance, dans sa totalité, de la version adaptée des dispositions modifiées, mais pareil procédé comporte également certains inconvénients. Ainsi, le justiciable peut être porté à croire que les nouvelles dispositions impliquent une révision radicale des règles existantes, en sorte qu'il a été jugé nécessaire de remplacer ces dernières dans leur ensemble. Il faut en outre garder à l'esprit que le projet doit être considéré, y compris en ce qui concerne les dispositions reproduites telles quelles, comme une nouvelle manifestation de la volonté de l'autorité investie du pouvoir réglementaire, ce qui signifie que ces dispositions peuvent, elles aussi, être contestées dans leur ensemble devant la section d'administration du Conseil d'État.

Au vu des inconvénients qui viennent d'être exposés, les auteurs du projet apprécieront s'il ne vaudrait pas mieux limiter aux modifications proprement dites des articles concernés de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 les modifications du projet qui entendent actuellement remplacer tous les articles dont la modification est envisagée, y compris les éléments de celui-ci qui ne sont pas modifiés.

Préambule

1. À la fin du deuxième alinéa du préambule, on écrira:

"..., notamment l'article 22, remplacé par la loi du 22 décembre 1989 et modifié par la loi du 24 décembre 2002;".

2. Compte tenu de l'observation formulée à propos du fondement juridique du projet, on écrira dans le troisième alinéa du préambule:

"..., notamment les articles 13 et 22, § 3;".

3. Dans le quatrième alinéa du préambule, il faut, en ce qui concerne l'historique de l'article 46 (et non pas: 46, § 3) de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, faire mention, en outre, des arrêtés royaux modificatifs des 13 décembre 1996, 9 mars 1999, 3 mai 1999 et 13 mars 2006.

4. Il faut rédiger comme suit le dernier alinéa du préambule qui fait référence à l'avis du Conseil d'État:

"Vu l'avis 40.712/1 du Conseil d'État, donné le 6 juillet 2006, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;".

Article 2

1. Il peut se déduire des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 2005 que le chômeur doit uniquement déclarer le bénévolat au bureau de chômage et que le directeur du bureau du chômage ne doit pas préalablement donner son autorisation pour l'exercice de l'activité bénévole ⁽¹⁾. L'obtention de l'"accord", dont il est question à l'article 45bis, § 2, alinéa 2, en projet de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ne peut dès lors se comprendre comme une condition qui doit être remplie avant le début de l'activité bénévole, mais bien comme un acte *a posteriori* autorisant l'activité bénévole. Il est recommandé de clarifier le texte sur ce point.

2. Selon l'article 45bis, § 2, alinéa 1^{er}, 3°, en projet de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, § 2, le directeur peut interdire l'exercice de l'activité ou ne l'accepter que dans certaines limites s'il constate que "les avantages matériels ou financiers octroyés conformément à la loi du 3 juillet 2005 précitée, de la législation fiscale, ne peuvent pas être neutralisés".

Le Roi ne peut trouver ni dans l'article 13, alinéa 4, de la loi du 3 juillet 2005, ni dans aucune autre disposition de cette loi, un fondement juridique lui permettant d'ajouter le critère visé concernant l'interdiction ou la limitation de l'activité bénévole aux critères déjà retenus à cette fin dans l'article 13 précité. Par conséquent, l'article 45bis, § 2, alinéa 1^{er}, 3°, en projet doit être omis du projet.

⁽¹⁾ Au cours des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 2005, on entendait s'écarter manifestement du régime existant où le bureau de chômage doit accorder une autorisation pour l'exercice d'une activité bénévole. Voir les développements se rapportant à la proposition de loi Van Gool et crts "relative aux droits des bénévoles", *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 0455/001, 21: "Cette procédure est particulièrement complexe pour le candidat bénévole. La présente proposition de loi vise dès lors à la simplifier. Ce nouveau système implique qu'un chômeur candidat bénévole informe son bureau de chômage de son activité bénévole. (...). Après notification, le bénévole peut immédiatement commencer ses activités auprès de son organisation. Le directeur du bureau de chômage peut, après examen de la notification, faire savoir par écrit et de façon dûment motivée au demandeur d'emploi qu'il a des objections à faire valoir à l'encontre de [l'activité] bénévole". Dans le même sens, déclaration de Mme Van Gool dans le rapport de la commission relatif à la proposition de loi "relative aux droits des bénévoles", *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 0455/008, 43. Voir aussi les développements se rapportant à la proposition de loi Creyf et D'Hondt, "relative aux droits des bénévoles", *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 0499/001, 18.

Article 5

1. Eu égard à la règle déjà énoncée à l'article 22, alinéa 1^{er}, de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, les mots "Sous réserve des attributions des officiers de police judiciaire" doivent être supprimés à l'article 5 du projet.

2. À la fin de l'article 5, les mots "et du présent arrêté", qui sont superflus, peuvent être supprimés.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME