KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.884/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 april 2007 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 artikel 168*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft op 10 mei 2007 het volgende advies gegeven:

Rekening houdende 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 het Parlement 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.

*
* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Overeenkomstig artikel 168*bis* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering beschikken de erkende uitbetalingsinstellingen over de mogelijkheid om de ten onrechte betaalde sociale uitkeringen welke niet terugvorderbaar zijn bij de begunstigden ten laste te leggen van een intrestenvoorziening in de beheersboekhouding mits voldaan is aan een aantal voorwaarden.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de regeling opgenomen in voornoemd artikel 168*bis* zo te wijzigen dat de betrokken intrestenvoorziening wordt aangelegd in elke gewestelijke afdeling van een erkende uitbetalingsinstelling. Op die wijze wordt een responsabilisering van die gewestelijke afdelingen nagestreefd.

2. Uit het eerste lid van de aanhef van het ontwerp kan worden afgeleid dat de ontworpen regeling rechtsgrond beoogt te vinden in artikel 7, § 2, vijfde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, dat luidt:

> "De Koning bepaalt in welke gevallen de betalingsorganismen de last van de betalingen die zij ten onrechte zouden gedaan hebben, dragen".

Krachtens die bepaling kan de Koning uitsluitend de gevallen bepalen waarin de erkende uitbetalingsinstellingen aansprakelijk zijn voor de door hen verrichte onverschuldigde betalingen. Aan die bepaling is uitvoering gegeven met artikel 167 van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Die wetsbepaling verleent de Koning evenwel niet de bevoegdheid om de wijze te bepalen waarop die betalingen in de beheersboekhouding van de uitbetalingsinstellingen moeten worden opgenomen. Voor die regeling vindt de Koning evenwel een voldoende rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944. Overeenkomstig die bepaling heeft de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot taak "met behulp van de te dien einde opgerichte of nog op te richten organismen, aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren". Die bepaling vormt de algemene rechtsgrond voor de werkloosheidsreglementering. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, dat een verwijzing bevat naar de besluitwet van 28 december 1944, dient bijgevolg aan artikel 7, § 1, derde lid, i), in plaats van aan artikel 7, § 2, vijfde lid, te worden gerefereerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Ontworpen artikel 168*bis*

1. In het ontworpen artikel 168*bis*, § 4, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 dient, in overeenstemming met artikel 26 van hetzelfde besluit, te worden gerefereerd aan "het hoofdbestuur van de uitbetalingsinstelling" in plaats van aan "de nationale uitbetalingsinstelling".

2. In het ontworpen artikel 168*bis*, § 10, tweede lid, van hetzelfde besluit wordt aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening de bevoegdheid verleend om, na evaluatie, de toepassing van de paragrafen 6 tot 9 op te schorten en een andere bestemming aan het in paragraaf 5 vermelde jaarsaldo te geven, indien uit de evaluatie blijkt dat de beoogde optimalisering van het beheer door de gewestelijke afdelingen door de betreffende regeling niet wordt bereikt.

Op die wijze wordt aan het beheerscomité de bevoegdheid gegeven om bepaalde onderdelen van een door de Koning vastgestelde regeling buiten werking te stellen. Dergelijke "verordenende" bevoegdheid heeft niet de beperkte en technische draagwijdte opdat de delegatie ervan aanvaardbaar zou kunnen worden geacht in het licht van het beginsel van de eenheid van de verordenende macht. Die bevoegdheid kan bijgevolg niet aan het beheerscomité worden verleend en dient integendeel door de Koning zelf te worden uitgeoefend.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
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 42.884/1

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 20 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 168*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné le 10 mai 2007 l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement 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.

*
* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Conformément à l'article 168*bis* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, les organismes de paiement agréés ont la possibilité de mettre à charge d'une provision d'intérêts dans la comptabilité de gestion les prestations sociales payées indûment, qui ne peuvent pas être récupérées auprès des bénéficiaires.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à modifier la règle énoncée à l'article 168*bis* précité, de manière à ce que la provision d'intérêts concernée soit constituée dans chaque section régionale d'un organisme de paiement agréé. L'objectif, ainsi, est de responsabiliser ces sections régionales.

2. Il peut se déduire du premier alinéa du préambule du projet que le texte en projet se donne pour fondement juridique l'article 7, § 2, alinéa 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui s'énonce comme suit:

> "Le Roi fixe les cas dans lesquels les organismes payeurs supportent la charge des paiements qu'ils auront effectués indûment".

Selon cette disposition, le Roi peut uniquement déterminer les cas dans lesquels les organismes de paiement agréés sont responsables des paiements indus qu'ils ont effectués. Cette disposition a été exécutée par l'article 167 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Elle ne confère cependant pas au Roi le pouvoir de déterminer la manière dont ces paiements doivent figurer dans la comptabilité de gestion des organismes de paiement. En ce qui concerne cette règle, le Roi trouve néanmoins un fondement juridique suffisant dans l'article 7, § 1er, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. Selon cette disposition, l'Office national de l'emploi a pour mission, dans les conditions fixées par le Roi, d' "assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues". Cette disposition constitue le fondement juridique général de la réglementation relative au chômage. Au premier alinéa du préambule du projet, qui contient une référence à l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, il faut par conséquent faire mention de l'article 7, § 1er, alinéa 3, i), plutôt que de l'article 7, § 2, alinéa 5.

EXAMEN DU TEXTE

Article 168*bis* en projet

1. À l'article 168*bis*, § 4, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, il faut faire référence, conformément à l'article 26 du même arrêté, à "l'administration centrale de l'organisme de paiement" plutôt qu'à "l'organisme de paiement national".

2. L'article 168*bis*, § 10, alinéa 2, en projet, du même arrêté confère au comité de gestion de l'Office national de l'emploi le pouvoir de suspendre, après évaluation, l'application des paragraphes 6 à 9 et de donner une autre destination au solde annuel mentionné au paragraphe 5 s'il ressort de l'évaluation que l'optimalisation visée de la gestion par les sections régionales, n'a pas été atteinte par la mesure concernée.

Il est ainsi conféré au comité de gestion le pouvoir de ne pas faire application de certaines parties d'un régime arrêté par le Roi. Pareil pouvoir "réglementaire" n'a pas une portée technique restreinte qui permettrait de juger sa délégation admissible au regard du principe d'unité du pouvoir réglementaire. Ce pouvoir ne peut donc être attribué au comité de gestion mais doit en revanche être exercé par le Roi lui-même.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
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. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS M. VAN DAMME