

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 48.394/1  
VAN 24 JUNI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 8 juni 2010 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 79 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

\*

\*   \*

#### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de regeling opgenomen in artikel 79, § 12, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering te vervangen, teneinde te verduidelijken dat ook de activiteiten betreffende buurtwerken of -diensten in het verslag van de boekhouding van het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (hierna: PWA) moeten worden opgenomen. Voorts wordt bepaald dat het verslag wordt opgesteld overeenkomstig de onderrichtingen en het elektronisch model vastgesteld door de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening. Het besluit heeft uitwerking vanaf het verslag voor het boekjaar 2009.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 8, § 6, vijfde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, dat luidt:

"De Koning kan, volgens de voorwaarden en de nadere regels die Hij bepaalt, de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening belasten met de controle op de inkomsten en de uitgaven van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en voorzien in een vermindering ten belope van ten hoogste 75 % van de financiële middelen die aan deze agentschappen worden toebedeeld in geval van verhindering van de controle, het niet opmaken of het niet ter beschikking stellen van voorgeschreven documenten of onjuiste besteding van de ontvangsten".

.../...

In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt ook verwezen naar artikel 8bis van de besluitwet van 28 december 1944, dat luidt:

"Het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap is eveneens bevoegd om buurtwerken of -diensten te leveren overeenkomstig de bepalingen en onder de voorwaarden van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen".

Die bepaling strekt het ontwerp echter niet tot rechtsgrond.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

1. Rekening houdende met de richtlijnen op het vlak van de wetgevingstechniek <sup>(1)</sup>, schrappe men in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp de woorden "inzonderheid op".

In hetzelfde lid dient, rekening houdende met wat hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp, de verwijzing naar artikel 8bis van de besluitwet van 28 december 1944 te worden geschrapt.

2. Het is niet zinvol om in de aanhef de artikelen, met eventuele vroegere wijzigingen, te vermelden van de regeling die wordt gewijzigd <sup>(2)</sup>. Men stelle het tweede lid van de aanhef dan ook als volgt:

"Gelet op het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering;"

---

<sup>(1)</sup> *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 27, formule F 3-2-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>(2)</sup> *Ibidem*, nr. 30, formule F 3-3.

3. De verwijzing naar het advies van de Raad van State in de Nederlandse en de Franse tekst dient van plaats te worden gewisseld.

## Artikel 2

1. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het besluit uitwerking heeft vanaf het verslag voor het boekjaar 2009. Dat verslag diende overeenkomstig het huidige artikel 79, § 12, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 te worden bezorgd aan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening uiterlijk op 30 april 2010. Het ontworpen besluit heeft bijgevolg retroactieve uitwerking.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkrepen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Aangezien het besluit retroactief nieuwe verplichtingen oplegt, kan de retroactiviteit geen doorgang vinden, tenzij in een overgangsregeling wordt voorzien voor, enerzijds, de PWA's die uiterlijk op de hiervoor bedoelde datum een verslag hebben overgemaakt volgens de huidige regeling en, anderzijds, de PWA's die op voornoemde datum nog geen verslag hebben overgemaakt. Het ontwerp dient met een dergelijke overgangsregeling te worden aangevuld.

2. Het is weinig zinvol om de inwerkingtreding van het ontworpen besluit te koppelen aan "het verslag voor het boekjaar 2009", omdat op die wijze onduidelijkheid rijst omtrent de precieze datum van inwerkingtreding. Het verdient dan ook aanbeveling

.../...

om voor een vaste datum van inwerkingtreding te kiezen. Vervolgens dient te worden gepreciseerd dat het ontworpen besluit voor de eerste maal van toepassing is op het verslag voor het boekjaar 2009 en dient de hiervoor bedoelde overgangsregeling te worden opgenomen.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                                  |                                          |
|----------|----------------------------------|------------------------------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,                    | kamervoorzitter,                         |
|          | J. BAERT,<br>W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden,                             |
|          | M. RIGAUX,<br>L. DENYS,          | assessoren van de<br>afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw  | G. VERBERCKMOES,                 | griffier.                                |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 48.394/1  
DU 24 JUIN 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la  
Ministre de l'Emploi, le 8 juin 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours,  
sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 79 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991  
portant réglementation du chômage", a donné l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

\*

\*   \*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de remplacer les dispositions figurant à l'article 79, § 12, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage afin de préciser que les activités relatives à des travaux ou services de proximité doivent également figurer dans le rapport sur la comptabilité de l'agence locale pour l'emploi (ci-après ALE). En outre, l'arrêté en projet prévoit que le rapport est établi conformément aux instructions et au modèle électronique fixé par l'Office national de l'emploi. L'arrêté est d'application à partir du rapport de l'exercice comptable 2009.

2. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 8, § 6, alinéa 5, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui s'énonce comme suit:

"Le Roi peut, dans les conditions et selon les modalités qu'il détermine, charger l'Office national de l'emploi du contrôle des recettes et des dépenses des agences locales pour l'emploi et prévoir une réduction à concurrence de maximum 75 % des moyens financiers attribués à ces agences en cas d'obstacle au contrôle, à défaut de rédaction ou de mise à disposition de documents prescrits ou d'affectation incorrecte des recettes".

.../...

Le premier alinéa du préambule du projet fait également référence à l'article 8*bis* de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui s'énonce comme suit:

"L'agence locale pour l'emploi est également compétente pour fournir des travaux ou services de proximité conformément aux dispositions et sous les conditions de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité".

Cette disposition ne procure toutefois pas de fondement juridique au projet.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

1. Compte tenu des directives en matière de technique législative <sup>(1)</sup>, on supprimera dans le premier alinéa du préambule, le mot "notamment".

Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus concernant le fondement juridique du projet, on supprimera dans le même alinéa la référence à l'article 8*bis* de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

2. Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les articles de l'acte qui est modifié <sup>(2)</sup>. On rédigera donc le deuxième alinéa du préambule comme suit:

"Vu l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage;".

3. Les textes français et néerlandais devraient être intervertis pour ce qui concerne la référence à l'avis du Conseil d'État.

---

<sup>(1)</sup> *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n/ 27, formule F 3-2-2, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

<sup>(2)</sup> *Ibidem*, n/ 30, formule F 3-3.

## Article 2

1. L'article 2 du projet prévoit que l'arrêté est d'application à partir du rapport de l'exercice comptable 2009. Conformément à l'actuel article 79, § 12, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ce rapport devait être transmis à l'Office national de l'emploi au plus tard le 30 avril 2010. L'arrêté en projet a donc un effet rétroactif.

À cet égard, il convient de relever qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions.

Conférer un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité de l'arrêté en projet ne peut se justifier que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Comme l'arrêté impose rétroactivement de nouvelles obligations, la rétroactivité ne peut être maintenue à moins de prévoir une disposition transitoire pour, d'une part, les ALE ayant transmis un rapport au plus tard à la date précitée conformément au régime actuel et, d'autre part, celles qui n'ont pas encore transmis de rapport à la date précitée. Le projet doit être complété par une telle disposition transitoire.

2. Il n'est guère judicieux de lier l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet au "rapport de l'exercice comptable 2009" car ce procédé est source d'ambiguïté quant à la date précise d'entrée en vigueur. Il est dès lors recommandé d'opter pour une date d'entrée en vigueur fixe. En outre, il faut préciser que l'arrêté en projet s'applique pour la première fois au rapport de l'exercice comptable 2009 et y inscrire la disposition transitoire prévue à cet effet.

-----

La chambre était composée de

|           |                                  |                                             |
|-----------|----------------------------------|---------------------------------------------|
| Messieurs | M. VAN DAMME,                    | président de chambre,                       |
|           | J. BAERT,<br>W. VAN VAERENBERGH, | conseillers d'État,                         |
|           | M. RIGAUX,<br>L. DENYS,          | assesseurs de la<br>section de législation, |
| Madame    | G. VERBERCKMOES,                 | greffier.                                   |

Le rapport a été présenté par Mme N. VAN LEUVEN, auditeur adjoint.

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

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME