

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.324/1
VAN 3 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 28 februari 2011 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de artikelen 111, 114 en 127 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, en tot wijziging van sommige bepalingen inzake het recht op werkloosheidsuitkeringen bij conventioneel brugpensioen, met het oog op de aanpassing van de werkloosheidsuitkeringen aan de welvaartsvastheid", 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”¹.

Aangenomen wordt dat, behoudens indien het gaat om initiatieven die geen uitstel dulden zonder gevaar voor de fundamentele belangen van de Staat of zonder de essentiële belangen van het land of van bepaalde categorieën personen ernstig te schaden, zwaarwegende politieke beslissingen normaal niet door een regering in lopende zaken kunnen worden genomen². Dergelijke beslissingen vergen integendeel een optreden van de wetgevende macht, die in tegenstelling tot de ontslagnemende regering, immers de volheid van bevoegdheid behoudt³.

In advies 49.323/1 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden uitbrengt over een voorontwerp van wet “houdende aanpassing van de wet van 1 februari 2011 houdende verlenging van de crisismaatregelen en uitvoering van het interprofessioneel akkoord, en tot uitvoering van het compromis van de Regering met betrekking tot het ontwerp van interprofessioneel akkoord”, wordt in dat verband opgemerkt:

“Voor het om advies voorgelegde voorontwerp van wet is er in beginsel geen probleem, aangezien de erin opgenomen maatregelen door de wetgever zelf worden genomen. De wetgever dient daarbij wel voor ogen te houden dat de delegaties aan de Koning die erin zijn opgenomen, niet in alle gevallen door een regering in lopende zaken zullen kunnen worden uitgevoerd⁴. In voorkomend geval zal de wetgever derhalve ook zelf dienen te voorzien in de nodige uitvoeringsmaatregelen, ermee rekening houdende dat de door een regering in lopende zaken in dat verband vastgestelde normen later zouden kunnen worden vernietigd of buiten toepassing gelaten.

¹ Zie voor een bespreking van de draagwijdte van dit begrip onder meer: H. COREMANS, “Het regeringsontslag en zijn staatsrechtelijke en administratiefrechtelijke gevolgen”, *RW* 1967-68, kol. 2193-2206; G. CRAENEN, “De positie van een demissionair kabinet in België”, *TBP* 1977, 10-27; F. DELPÉRÉE, “Les affaires courantes en Belgique” in *Service public et libertés. Mélanges offerts au Professeur Robert-Édouard Charlier*, Éditions de l’université et de l’enseignement moderne, 1981, 51-67; A. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, “Réflexions sur la compétence d’un gouvernement démissionnaire”, *Adm. Publ.* 1976-77, 222-233; J. SALMON, “A propos des affaires courantes: état de la question”, *JT* 1978, 661-663; J. VANDE LANOTTE, “Neem plechtig uw hoofd af. Beschouwingen bij enkele actuele knelpunten in het Belgische publiekrecht”, *RW* 1988-89, (1145), 1152-1156; J. VELAERS en Y. PEETERS, “De ‘lopende zaken’ en de ontslagnemende regering”, *TBP* 2008, 3-19; S. WEERTS, “La notion d’affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d’Etat”, *APT* 2001, 111-118.

² RvS nr. 17.128, 9 juli 1975, Berckx.

³ *Parl. St.* Kamer 1992-93, nr. 996/1, 37.

⁴ (Voetnoot in advies 49.323/1) Zie in dat verband: Cass. 4 februari 1999, *RW* 1999-2000, 432, noot P. POPELIER; K. MUYLLE, “De Koning tussen hamer en aambeeld? De lopende zaken en de verplichting de wetten uit te voeren”, *R. Cass.* 1999, 317-321.

Samen met het hier aan de orde zijnde wetsontwerp worden evenwel ook een aantal ontwerpen van besluit om spoedadvies voorgelegd. Ook deze regeringsinitiatieven kaderen in het niet ondertekenen van het ontwerp van interprofessioneel akkoord. Het gaat onder meer om een koninklijk besluit tot het vaststellen van een loonnorm voor 2011-2012 ter uitvoering van artikel 7, § 1, van de wet van 26 juli 1996 tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen en om een koninklijk besluit inzake de aanpassing van de werkloosheidsuitkeringen aan de welvaart. Het is zeer de vraag of dergelijke beslissingen van algemeen politiek belang door een regering in lopende zaken kunnen genomen worden. Gelet daarop zal de regering erover dienen te oordelen of die maatregelen niet best ook in het voorliggende wetsontwerp worden opgenomen”.

*

* *

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“le gouvernement a pris en charge le projet d'accord interprofessionnel qui a été rejeté par certains partenaires sociaux; qu'Il veut exécuter la partie qui prévoit une adaptation au bien-être de certains allocations de chômage comme souhaité par les partenaires sociaux, notamment à partir du 1^{er} mars 2011; que pas uniquement les chômeurs eux-mêmes, mais aussi les institutions concernées par l'exécution de cette décision, notamment l'Office national de l'Emploi et les organismes de paiement privées et publiques, doivent être informés immédiatement de ces modifications de sorte que le paiement des allocations de chômage du mois de mars puissent être correctement versées début avril”.

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan. Dat onderzoek noopt slechts tot het maken van de volgende opmerking.

De gemachtigde heeft de strekking van het ontwerp toegelicht. In dat verband heeft hij aangestipt dat een verlaging van het grensbedrag voor de alleenwonende werknemers die een anciënniteitstoeslag genieten, leidt tot een feitelijk lagere uitkering. Dat strookt echter niet met de bedoeling. Hij heeft verklaard dat, om dat te vermijden, de woorden “en die geen anciënniteitstoeslag bedoeld in artikel 127, 2° en 3°, genieten” zullen worden toegevoegd aan het ontworpen artikel 111, derde lid, 4°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (artikel 1, B, van het ontwerp). Gelet daarop lijkt de terugwerkende kracht geen probleem te vormen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.324/1
DU 3 MARS 2011

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 28 février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les articles 111, 114 et 127 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et de certaines dispositions relatives à l'octroi des allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle, en ce qui concerne l'adaptation des allocations de chômage au bien-être", 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"⁵.

Sauf s'il s'agit d'initiatives ne pouvant souffrir aucun délai sans risquer de mettre en péril les intérêts fondamentaux de l'État ou sans porter gravement atteinte aux intérêts essentiels du pays ou de certaines catégories de personnes, il est admis que des décisions politiques importantes ne peuvent normalement pas être prises par un gouvernement en affaires courantes⁶. De telles décisions requièrent par contre l'intervention du pouvoir législatif qui, contrairement au gouvernement démissionnaire, conserve la plénitude de ses compétences⁷.

L'avis 49.323/1 que le Conseil d'État, section de législation, rend ce jour sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 1^{er} février 2011 portant la prolongation de mesures de crise et l'exécution de l'accord interprofessionnel, et exécutant le compromis du Gouvernement relatif au projet d'accord interprofessionnel", observe à cet égard:

"L'avant-projet de loi soumis pour avis ne pose en principe pas de problème dès lors que les mesures qu'il contient ont été prises par le législateur lui-même. Celui-ci se doit toutefois de garder à l'esprit que les délégations au Roi prévues dans cet avant-projet ne pourront pas être exécutées dans tous les cas par un gouvernement en affaires courantes⁸. Le cas échéant, le législateur devra donc également prévoir lui-même les mesures d'exécution nécessaires, en tenant compte du fait que les normes fixées en la matière par un gouvernement en affaires courantes pourraient par la suite être annulées ou inappliquées.

Un certain nombre de projets d'arrêtés sont toutefois également soumis pour avis suivant la procédure d'urgence en même temps que le projet de loi à l'examen. Ces initiatives gouvernementales découlent elles aussi de la circonstance que le projet d'accord interprofessionnel n'a pas été signé. Il s'agit notamment d'un arrêté royal fixant une norme salariale pour 2011-2012 en exécution de l'article 7, § 1^{er}, de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité ainsi que d'un arrêté royal concernant l'adaptation des allocations de chômage au bien-être. Force est de se demander si pareilles décisions d'intérêt politique général peuvent être prises par un gouvernement en affaires courantes. Le gouvernement, pour cette raison, devra apprécier s'il ne serait pas préférable d'inscrire également ces mesures dans le projet de loi à l'examen".

⁵ Voir pour l'examen de la portée de cette notion, entre autres : H. COREMANS, "Het regeringsontslag en zijn staatsrechtelijke en administratiefrechtelijke gevolgen", *RW* 1967-68, col. 2193-2206; G. CRAENEN, "De positie van een demissionair kabinet in België", *TBP* 1977, 10-27; F. DELPÉRÉE, "Les affaires courantes en Belgique" in *Service public et libertés. Mélanges offerts au Professeur Robert-Édouard Charlier*, Éditions de l'université et de l'enseignement moderne, 1981, 51-67; A. MASCARENHAS GOMES MONTEIRO, "Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire", *Adm. Publ.* 1976-77, 222-233; J. SALMON, "À propos des affaires courantes : état de la question", *JT* 1978, 661-663; J. VANDE LANOTTE, "Neem plechtig uw hoofd af. Beschouwingen bij enkele actuele knelpunten in het Belgische publiekrecht", *RW* 1988-89, (1145), 1152-1156; J. VELAERS et Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, 3-19; S. WEERTS, "La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'État", *APT* 2001, 111-118.

⁶ C.E., n° 17.128, 9 juillet 1975, Berckx.

⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 996/1, 37.

⁸ (Note de bas de page de l'avis 49.323/1) Voir à cet égard : Cass. 4 février 1999, *RW* 1999-2000, 432, note P. POPELIER; K. MUYLLE, "De Koning tussen hamer en aambeeld? De lopende zaken en de verplichting de wetten uit te voeren", *R. Cass.* 1999, 317-321.

*
* *

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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

“le gouvernement a pris en charge le projet d'accord interprofessionnel qui a été rejeté par certains partenaires sociaux; qu'il veut exécuter la partie qui prévoit une adaptation au bien-être de certains allocations de chômage comme souhaité par les partenaires sociaux, notamment à partir du 1^{er} mars 2011; que pas uniquement les chômeurs eux-mêmes, mais aussi les institutions concernées par l'exécution de cette décision, notamment l'Office national de l'Emploi et les organismes de paiement privées et publiques, doivent être informés immédiatement de ces modifications de sorte que le paiement des allocations de chômage du mois de mars puissent être correctement versées début avril”.

*
* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites. Cet examen donne uniquement lieu à l'observation suivante.

Le délégué a précisé la portée du projet. À cet égard, il a souligné que la diminution du montant limite pour les travailleurs isolés recevant un complément d'ancienneté donne lieu à des allocations inférieures dans les faits. Tel n'est toutefois pas l'objectif. Pour y remédier, il a déclaré qu'on ajoutera les mots "et qui ne bénéficient pas d'un complément d'ancienneté visé à l'article 127, 2° et 3°" à l'article 111, alinéa 3, 4°, en projet de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (article 1, B, du projet). Compte tenu de cette précision, la rétroactivité ne semble pas poser de problème.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	
	L. DENYS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME