KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.467/1
VAN 21 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 1 juni 2012 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 het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 2011 tot wijziging van de artikelen 27, 36, 36*ter*, 36*quater*, 36*sexies*, 40, 59*quinquies*, 59*sexies*, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 en 131*septies* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering', heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in hoofdzaak toe diverse aspecten van de vergoedingsregeling opgenomen in het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ te wijzigen, teneinde een versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen te bewerkstelligen. Daarnaast wordt nog een wijziging aangebracht in het koninklijk besluit van 28 december 2011 ‘tot wijziging van de artikelen 27, 36, 36*ter*, 36*quater*, 36*sexies*, 40, 59*quinquies*, 59*sexies*, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 en 131*septies* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’. De ontworpen regeling treedt in werking op 1 november 2012, met uitzondering van de artikelen 24 en 31 die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2012, en voorziet in overgangsmaatregelen.

3.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt in beginsel geboden door artikel 7, § 1, derde lid, i, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, naar luid waarvan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot taak heeft “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”.

3.2.1. Hoewel de Raad van State, afdeling Wetgeving, genoemd artikel 7, § 1, derde lid, i, van de besluitwet van 28 december 1944 altijd heeft aangenomen als rechtsgrond voor de werkloosheidsreglementering, dient hij er niettemin op te wijzen dat de erin opgenomen ruime machtiging aan de Koning, die het vaststellen van de gehele werkloosheidsreglementering omvat, mogelijk op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet. Het recht op werkloosheidsuitkeringen maakt immers onmiskenbaar deel uit van het recht op sociale zekerheid zoals dat is gewaarborgd door artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

3.2.2. In dat verband merkte de afdeling Wetgeving in advies 50.623/AV/3 van 17 en 24 januari 2012, over een voorontwerp van decreet ‘houdende de Vlaamse sociale bescherming’, het volgende op:

> “25. Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan de ‘wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen’. Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 23 van de Grondwet moet worden

beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet ‘die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever’.[1-2]

26. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt echter ook dat uit het gegeven dat artikel 23, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de bevoegde wetgever ‘de voorwaarden voor de uitoefening [bepaalt]’ van de erin gewaarborgde rechten, niet kan worden afgeleid dat de bevoegde wetgever de uitvoerende macht niet zou mogen belasten met ‘de nadere uitwerking’ van de door hem georganiseerde of gewaarborgde (sociaal-economische grond)rechten[3] of van de vooraf door de wetgever zelf gemaakte ‘keuzes[4] of vastgestelde ‘beginselen’[5], ‘grenzen’[6] of ‘essentiële elementen’.[7] Bij de beoordeling of een machtiging aan de regering in aangelegenheden waarop artikel 23 van de Grondwet van toepassing is, niet te ver gaat, houdt het Grondwettelijk Hof in het bijzonder rekening met de aard van de geregelde aangelegenheid, zoals bijvoorbeeld het gegeven dat een omvattende regeling van de aangelegenheid door de wetgever ‘de doeltreffendheid van het door hem vastgestelde beleid in het gedrang zou brengen’[8], het gegeven dat de betrokken ‘maatregelen gemakkelijk (…) [kunnen] worden aangepast om tegemoet te komen aan de vereisten van de technische ontwikkeling’,[9] het gegeven dat een algemene en abstracte bepaling onverenigbaar is met de keuze van de wetgever om een geboden hulp te laten variëren in functie van de behoeften van de betrokken gerechtigden,[10] het gegeven dat de regeling op ‘relatief soepele wijze [moet] kunnen worden aangepast aan de evolutie van de noden en middelen’[11] in het betrokken beleidsdomein of de ‘bijzonder technische en ingewikkelde’[12] aard van de regeling. In recentere arresten oordeelde het Hof zelfs dat een delegatie aanvaardbaar is voor zover de machtigingen betrekking hebben op ‘de tenuitvoerlegging’[13] of op ‘het aannemen’[14] van maatregelen ‘waarvan het

---

[1] *(voetnoot 37 van het geciteerde advies)* Zie bijv. advies 41.413/1 van 19 oktober 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2006 tot invoering van de toekenningsvoorwaarden van een adoptieuitkering ten gunste van de zelfstandigen.

[2] *(voetnoot 38 van het geciteerde advies)* Volgens het Grondwettelijk Hof heeft de Grondwet in artikel 23 een bevoegdheid toegekend aan de (formele) wetgever en voorzien in het optreden van een democratisch verkozen vergadering. Zo niet zou het Hof immers niet bevoegd zijn om delegatiebepalingen aan artikel 23 van de Grondwet te toetsen (Zie bijv. Grondwettelijk Hof nr. 73/2009, 5 mei 2009, B.3.4).

[3] *(voetnoot 39 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21 (m.b.t. het recht op maatschappelijke dienstverlening); Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.1 (m.b.t. het recht op sociale zekerheid).

[4] *(voetnoot 40 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 147/2005, 28 september 2005, B.11.6.

[5] *(voetnoot 41 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 37/98, 1 april 1998, B.4.4; Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.3.

[6] *(voetnoot 42 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 18/98, 18 februari 1998, B.6.

[7] *(voetnoot 43 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3; Grondwettelijk Hof, nr. 66/2007, 26 april 2007, B.10.7.

[8] *(voetnoot 44 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

[9] *(voetnoot 45 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

[10] *(voetnoot 46 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21.

[11] *(voetnoot 47 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.6.

[12] *(voetnoot 48 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.2.

[13] *(voetnoot 49 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.39; Grondwettelijk Hof, nr. 182/2008, 18 december 2008, B.6.3. Zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 73/2009, 5 mei 2009, B.6.4.

onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven'. Uit deze arresten blijkt desalniettemin dat de wetgever zich er bij het bepalen van het 'onderwerp' van een te waarborgen sociaal, economisch of cultureel grondrecht niet toe kan beperken het zonder meer aan de regering over te laten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van deze rechten te bepalen.

27. Het ontwerp bevat verschillende machtigingen aan de Vlaamse Regering. Het komt de Raad van State voor dat voor zover deze machtigingen het zonder meer aan de regering overlaten om wezenlijke elementen te bepalen inzake de draagwijdte van de te waarborgen sociale rechten[15], de voorwaarden voor hun toekenning[16] en het personele toepassingsgebied van de ontworpen regeling[17] het ontworpen decreet op gespannen voet staat met het in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel.[18]

Het komt aan de decreetgever toe in het decreet zelf een aantal regels op te nemen die de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het toepassingsgebied nader bepalen, of minstens bepalingen op te nemen - bijv. voorzien in criteria of procedures, minima of maxima bepalen, enz. - aan de hand waarvan deze regels door de regering verder kunnen worden ingevuld."

3.2.3. Hoewel de lering van advies 50.623/AV/3 ook kan worden betrokken op genoemd artikel 7, § 1, derde lid, i, van de besluitwet van 28 december 1944, en wellicht nog op andere onderdelen van dat lid, zal het uiteindelijk aan het Grondwettelijk Hof toekomen om uitsluitsel te geven over de overeenstemming van genoemde wetsbepaling met artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

---

[14] *(voetnoot 50 van het geciteerde advies)* Grondwettelijk Hof, nr. 135/2010, 9 december 2010, B.15 (*in casu* betrof het een systeem van programmering van de bedden in de rustoorden en de rust- en verzorgingstehuizen); Grondwettelijk Hof, nr. 151/2010, 22 december 2010, B.4 (*in casu* werd het aan de regering overgelaten de grenswaarden voor emissie en immissie van geluidshinder, de methodes en de meetapparatuur te bepalen).

[15] *(voetnoot 51 van het geciteerde advies)* Zo laat bijv. artikel 43, § 3, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over de hoogte van het bedrag van de "premie voor jongeren" te bepalen en laat artikel 46 van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over de "grensbedragen voor de toepassing van de maximumfactuur" te betalen.

[16] *(voetnoot 52 van het geciteerde advies)* Zo laat bijv. artikel 44, 2°, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over om de toekenningsvoorwaarde inzake preventieve gezinsondersteuning te bepalen (zie ook voor het belang van een nadere regeling daarvan, *supra* nr. 18) en laat artikel 32, § 1, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over om de leeftijd te bepalen vanaf wanneer jaarlijks de bijdrage moet worden bepaald.

[17] *(voetnoot 53 van het geciteerde advies)* Zo maakt bijv. artikel 30, § 2, van het ontwerp het mogelijk dat de Vlaamse Regering het aantal gerechtigden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beperkt door de termijn te bepalen waarbinnen de inwoners van dat gebied zodra dat mogelijk is bij de zorgkas dienen aan te sluiten, zonder dat het ontwerp aangeeft op grond waarvan die termijnbepaling dient te gebeuren.

[18] *(voetnoot 54 van het geciteerde advies)* Een gelijkaardige opmerking werd al gemaakt in advies 44.583/3 van 11 juni 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 december 2008 tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering. (*Parl.St.*, Vl.Parl., 2007-2008, nr. 1810/1, p. 28) en in advies 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 december 2006 houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (*Parl.St.*, Vl.Parl., 2005-2006, nr. 824/1, p. 63).

VORMVEREISTEN

4. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat in beginsel elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren.

Dergelijk onderzoek heeft met betrekking tot het voorliggende ontwerp wellicht nog niet plaatsgevonden en zal bijgevolg in voorkomend geval nog moeten worden verricht. Indien uit dit voorafgaand onderzoek bovendien zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van dezelfde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de Raad moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Sommige bepalingen van het ontwerp doen een verschil in behandeling ontstaan tussen gerechtigden op werkloosheidsuitkeringen. Bijvoorbeeld worden een aantal categorieën van werklozen niet of niet op dezelfde wijze onderworpen aan het nieuwe stelsel van degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, geldt wat de zogenaamde “terugkeer” betreft een specifieke regeling voor kunstenaars en horecapersoneel, en is er een voordeliger regeling voor visserij- en havenarbeiders. Het spreekt voor zich dat voor elk van die onderscheiden behandelingen een deugdelijke verantwoording voorhanden dient te zijn in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en niet-dicriminatie.

6. Het ontwerp behoeft nog een grondig nazicht op het vlak van de vermelding van de wetshistoriek van de te wijzigen bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Die vermelding is in vele gevallen afwezig of onvolledig, en zal bijgevolg waar nodig moeten worden aangepast.

Artikel 5

7. Er dient voor gewaakt te worden dat het te wijzigen artikel 59*bis*/1 van heet koninklijk besluit van 25 november 1991, dat thans in ontwerpvorm het voorwerp is van adviesaanvraag 51.545/1, uiterlijk op 1 november 2012, datum van inwerkingtreding van het voorliggende besluit, in werking treedt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON	assessoren van de afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

W. GEURTS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.467/1
DU 21 JUIN 2012

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 1er juin 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36*ter*, 36*quater*, 36*sexies*, 40, 59*quinquies*, 59*sexies*, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131*septies* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage', a donné l'avis suivant :

1. En application de l'article 84, 6 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a essentiellement pour objet de modifier divers aspects du régime d'indemnisation figurant dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' afin de renforcer la dégressivité des allocations de chômage. En outre, le projet modifie encore l'arrêté royal du 28 décembre 2011 'modifiant les articles 27, 36, 36*ter*, 36*quater*, 36*sexies*, 40, 59*quinquies*, 59*sexies*, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131*septies* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'. Les dispositions en projet entrent en vigueur le 1er novembre 2012, à l'exception des articles 24 en 31 qui produisent leurs effets le 1er janvier 2012, et prévoient des mesures transitoires.

3.1. Le projet trouve en principe un fondement juridique dans l'article 7, § 1er, alinéa 3, i, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', selon lequel, dans les conditions que le roi détermine, l'Office national de l'emploi a pour mission 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 ».

3.2.1. Bien que le Conseil d'État, section de législation, ait toujours admis que l'article 7, § 1er, alinéa 3, i, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 constitue le fondement juridique de la réglementation du chômage, il se doit néanmoins de signaler que la large habilitation qu'il confère au Roi, laquelle comprend la fixation de l'ensemble de la réglementation du chômage, pourrait se heurter au principe de légalité prévu par l'article 23 de la Constitution. En effet, le droit aux allocations de chômage fait incontestablement partie du droit à la sécurité sociale, garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

3.2.2. À cet egard, dans son avis 50.623/AV/3 des 17 et 24 janvier 2012, sur un avant-projet de décret 'houdende de Vlaamse sociale bescherming', la section de législation a formulé les observations suivantes :

> "25. Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan de 'wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen'. Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 23

van de Grondwet moet worden beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet ‘die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever’.[1-2]

26. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt echter ook dat uit het gegeven dat artikel 23, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de bevoegde wetgever ‘de voorwaarden voor de uitoefening [bepaalt]’ van de erin gewaarborgde rechten, niet kan worden afgeleid dat de bevoegde wetgever de uitvoerende macht niet zou mogen belasten met ‘de nadere uitwerking’ van de door hem georganiseerde of gewaarborgde (sociaal-economische grond)rechten[3] of van de vooraf door de wetgever zelf gemaakte ‘keuzes[4] of vastgestelde ‘beginselen’[5], ‘grenzen’[6] of ‘essentiële elementen’.[7] Bij de beoordeling of een machtiging aan de regering in aangelegenheden waarop artikel 23 van de Grondwet van toepassing is, niet te ver gaat, houdt het Grondwettelijk Hof in het bijzonder rekening met de aard van de geregelde aangelegenheid, zoals bijvoorbeeld het gegeven dat een omvattende regeling van de aangelegenheid door de wetgever ‘de doeltreffendheid van het door hem vastgestelde beleid in het gedrang zou brengen’[8], het gegeven dat de betrokken ‘maatregelen gemakkelijk (…) [kunnen] worden aangepast om tegemoet te komen aan de vereisten van de technische ontwikkeling’,[9] het gegeven dat een algemene en abstracte bepaling onverenigbaar is met de keuze van de wetgever om een geboden hulp te laten variëren in functie van de behoeften van de betrokken gerechtigden,[10] het gegeven dat de regeling op ‘relatief soepele wijze [moet] kunnen worden aangepast aan de evolutie van de noden en middelen’[11] in het betrokken beleidsdomein of de ‘bijzonder technische en ingewikkelde’[12] aard van de regeling. In recentere arresten oordeelde het Hof zelfs dat een delegatie aanvaardbaar is voor zover de machtigingen betrekking hebben op ‘de

---

[1] *(note 37 de l’avis cité)* Zie bijv. advies 41.413/1 van 19 oktober 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2006 tot invoering van de toekenningsvoorwaarden van een adoptieuitkering ten gunste van de zelfstandigen.

[2] *(note 38 de l’avis cité)* Volgens het Grondwettelijk Hof heeft de Grondwet in artikel 23 een bevoegdheid toegekend aan de (formele) wetgever en voorzien in het optreden van een democratisch verkozen vergadering. Zo niet zou het Hof immers niet bevoegd zijn om delegatiebepalingen aan artikel 23 van de Grondwet te toetsen (Zie bijv. Grondwettelijk Hof nr. 73/2009, 5 mei 2009, B.3.4).

[3] *(note 39 de l’avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21 (m.b.t. het recht op maatschappelijke dienstverlening); Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.1 (m.b.t. het recht op sociale zekerheid).

[4] *(note 40 de l’avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 147/2005, 28 september 2005, B.11.6.

[5] *(note 41 de l’avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 37/98, 1 april 1998, B.4.4; Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.3.

[6] *(note 42 de l’avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 18/98, 18 februari 1998, B.6.

[7] *(note 43 de l’avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3; Grondwettelijk Hof, nr. 66/2007, 26 april 2007, B.10.7.

[8] *(note 44 de l’avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

[9] *(note 45 de l’avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 189/2005, 14 december 2005, B.10.3.

[10] *(note 46 de l’avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 43/2006, 15 maart 2006, B.21.

[11] *(note 47 de l’avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 103/2006, 21 juni 2006, B.3.6.

[12] *(note 48 de l’avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 64/2008, 17 april 2008, B.32.2.

tenuitvoerlegging'[13] of op 'het aannemen'[14] van maatregelen 'waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven'. Uit deze arresten blijkt desalniettemin dat de wetgever zich er bij het bepalen van het 'onderwerp' van een te waarborgen sociaal, economisch of cultureel grondrecht niet toe kan beperken het zonder meer aan de regering over te laten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van deze rechten te bepalen.

27. Het ontwerp bevat verschillende machtigingen aan de Vlaamse Regering. Het komt de Raad van State voor dat voor zover deze machtigingen het zonder meer aan de regering overlaten om wezenlijke elementen te bepalen inzake de draagwijdte van de te waarborgen sociale rechten[15], de voorwaarden voor hun toekenning[16] en het personele toepassingsgebied van de ontworpen regeling[17] het ontworpen decreet op gespannen voet staat met het in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel.[18]

Het komt aan de decreetgever toe in het decreet zelf een aantal regels op te nemen die de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het toepassingsgebied nader bepalen, of minstens bepalingen op te nemen - bijv. voorzien in criteria of procedures, minima of maxima bepalen, enz. - aan de hand waarvan deze regels door de regering verder kunnen worden ingevuld."

3.2.3. Bien que l'enseignement qui se dégage de l'avis 50.623/AV/3 peut également se rapporter à l'article 7, § 1er, alinéa 3, i, précité, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et probablement encore à d'autres divisions de cet alinéa, il reviendra en définitive à la Cour

---

[13] *(note 49 de l'avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.39; Grondwettelijk Hof, nr. 182/2008, 18 december 2008, B.6.3. Zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 73/2009, 5 mei 2009, B.6.4.

[14] *(note* 50 *de l'avis cité)* Grondwettelijk Hof, nr. 135/2010, 9 december 2010, B.15 (*in casu* betrof het een systeem van programmering van de bedden in de rustoorden en de rust- en verzorgingstehuizen); Grondwettelijk Hof, nr. 151/2010, 22 december 2010, B.4 (*in casu* werd het aan de regering overgelaten de grenswaarden voor emissie en immissie van geluidshinder, de methodes en de meetapparatuur te bepalen).

[15] *(note 51 de l'avis cité)* Zo laat bijv. artikel 43, § 3, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over de hoogte van het bedrag van de "premie voor jongeren" te bepalen en laat artikel 46 van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over de "grensbedragen voor de toepassing van de maximumfactuur" te betalen.

[16] *(note 52 de l'avis cité)* Zo laat bijv. artikel 44, 2°, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over om de toekenningsvoorwaarde inzake preventieve gezinsondersteuning te bepalen (zie ook voor het belang van een nadere regeling daarvan, *supra* nr. 18) en laat artikel 32, § 1, van het ontwerp het zonder meer aan de Vlaamse Regering over om de leeftijd te bepalen vanaf wanneer jaarlijks de bijdrage moet worden bepaald.

[17] *(note* 53 *de l'avis cité)* Zo maakt bijv. artikel 30, § 2, van het ontwerp het mogelijk dat de Vlaamse Regering het aantal gerechtigden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beperkt door de termijn te bepalen waarbinnen de inwoners van dat gebied zodra dat mogelijk is bij de zorgkas dienen aan te sluiten, zonder dat het ontwerp aangeeft op grond waarvan die termijnbepaling dient te gebeuren.

[18] *(note* 54 *de l'avis cité)* Een gelijkaardige opmerking werd al gemaakt in advies 44.583/3 van 11 juni 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 19 december 2008 tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering. (*Parl.St.*, Vl.Parl., 2007-2008, nr. 1810/1, p. 28) en in advies 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 december 2006 houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (*Parl.St.*, Vl.Parl., 2005-2006, nr. 824/1, p. 63).

constitutionnelle de statuer définitivement sur la conformité de la disposition législative précitée avec l'article 23, alinéa 2, de la Constitution.

FORMALITÉS

4. Il découle de l'article 19/1, § 1er, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les projets de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres doivent en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable.

Cet examen n'a peut-être pas encore été accompli en ce qui concerne le présent projet et devra dès lors, le cas échéant, encore être réalisé. Si cet examen préalable devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de cette même loi est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aura lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5. Certaines dispositions du projet créent une différence de traitement entre les bénéficiaires d'allocations de chômage. Par exemple, certaines catégories de chômeurs ne sont pas soumises, ou ne sont pas soumises de la même manière, au nouveau système de dégressivité des allocations de chômage, un régime spécifique s'applique pour les artistes et le personnel du secteur horeca à l'égard de ce que l'on appelle le « retour », et il existe un régime plus avantageux pour les ouvriers pêcheurs et les ouvriers portuaires. Il va de soi que chacune de ces différences de traitement doit être adéquatement justifiée au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

6. Le projet devra être fondamentalement revu en ce qui concerne la mention de la genèse des dispositions à modifier de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Dans bon nombre de cas, cette mention fait défaut ou est incomplète et devra donc, le cas échéant, être adaptée.

Article 5

7. Il faudra veiller à ce que l'article 59*bis*/1, à modifier, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, dont le projet à l'examen fait l'objet de la demande d'avis 51.545/1, entre en vigueur au plus tard le 1er novembre 2012, date d'entrée en vigueur du présent arrêté.

La chambre était composée de

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

W. GEURTS M. VAN DAMME