

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.612/1/V
VAN 19 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 29 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 artikel 172 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering tot optimalisering van de terugvordering van onverschuldigd betaalde werkloosheidsuitkeringen’, 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 VAN HET ONTWERP

2. Het ontwerp beoogt het invoeren van de mogelijkheid om de beslissing gedeeltelijk af te zien van de terugvordering van onverschuldigd betaalde werkloosheidsuitkeringen, die nu genomen moet worden door het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (hierna: RVA), te laten nemen door de directeur van het werkloosheidsbureau.

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door het in de aanhef aangehaalde artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 'betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders'.

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.

Naar het zeggen van de gemachtigde heeft dergelijk onderzoek nog niet plaats gevonden. Dit dient alsnog te gebeuren. 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 van State moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Uit de bij het dossier gevoegde nota aan het beheerscomité van de RVA blijkt dat het de bedoeling is dat het beheerscomité vastlegt op basis van welke criteria een gedeeltelijke kwijtschelding door de directeurs zou kunnen worden toegekend, dit wellicht om een eenvormige toepassing te verzekeren. In dezelfde nota worden drie mogelijke criteria vermeld.

Het vastleggen van dergelijke criteria moet worden beschouwd als het uitoefenen van een verordenende bevoegdheid. In dat verband dient erop te worden gewezen dat het toekennen van reglementaire bevoegdheden aan openbare instellingen of organen ervan moeilijk in overeenstemming valt te brengen met de algemene beginselen van het publiek recht, aangezien erdoor wordt geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en ter zake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle door de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de Raad van State, afdeling Wetgeving, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen. Te dezen is aan die laatste voorwaarden niet voldaan.

De criteria op basis waarvan door de directeurs een kwijtschelding kan worden toegekend, dienen bijgevolg te worden opgenomen in de tekst van het ontwerp zelf.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. CLEMENT,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

J. BAERT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.612/1/V
DU 19 JUILLET 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de l' Emploi, le 29 juin 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 172 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage visant à optimiser la récupération d'allocations de chômage indûment payées', a donné l'avis suivant :

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 DU PROJET

2. Le projet a pour objet de permettre au directeur du bureau de chômage de prendre la décision de renoncer partiellement à la récupération d'allocations de chômage indûment payées que doit prendre actuellement le comité de gestion de l'Office national de l'emploi (ci-après : ONEM).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet puise son fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', visé au préambule.

FORMALITÉS

4. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, 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 propositions 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.

Selon le délégué, cet examen n'a pas encore été accompli. Il devra dès lors encore être réalisé. Si cet examen préalable révèle en outre 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 sont 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 d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Il ressort de la note au comité de gestion de l'ONEM jointe au dossier que l'intention est de permettre au comité de gestion de fixer les critères sur la base desquels une exonération partielle pourrait être accordée par les directeurs, probablement afin d'assurer une application uniforme. Cette même note fait mention de trois critères possibles.

La définition de ces critères doit être considérée comme s'inscrivant dans l'exercice d'une compétence réglementaire. Il faut souligner à cet égard que l'attribution de compétences réglementaires à des organismes publics ou à leurs organes est difficilement conciliable avec les principes généraux du droit public, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et que tout contrôle parlementaire direct fait défaut en la matière. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État.

Si dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a déjà jugé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à des organismes publics, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée. En l'occurrence ces dernières conditions ne sont pas remplies.

Par conséquent, les critères sur la base desquels les directeurs peuvent accorder une exonération, doivent figurer dans le texte du projet même.

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	conseiller d'État, président,
	J. CLEMENT, P. BARRA,	conseillers d'État,
	L. DENYS,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Monsieur P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur M. VAN DAMME, président de chambre.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

J. BAERT