RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.922/1/V
van 23 augustus 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘ter activering van de inspanning ten voordele van personen die tot de risicogroepen behoren en van de inspanning ten bate van de actieve begeleiding en opvolging van werklozen voor de periode 2013-2014’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.922/1/V
du 23 août 2013

sur

un projet d’arrêté royal ‘activant l’effort en faveur des personnes appartenant aux groupes à risque et l’effort au profit de l’accompagnement et suivi actifs des chômeurs pour la période 2013-2014’

Op 24 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'ter activering van de inspanning ten voordele van personen die tot de risicogroepen behoren en van de inspanning ten bate van de actieve begeleiding en opvolging van werklozen voor de periode 2013-2014'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 22 augustus 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Eric BREWAEYS en Carlo ADAMS, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 augustus 2013.

*

Le 24 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'activant l'effort en faveur des personnes appartenant aux groupes à risque et l'effort au profit de l'accompagnement et suivi actifs des chômeurs pour la période 2013-2014'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 22 août 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Eric BREWAEYS et Carlo ADAMS, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 août 2013.

*

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 beperkt tot 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 ertoe om de inspanning ten voordele van personen die tot de risicogroepen behoren en de inspanning ten voordele van de actieve begeleiding en opvolging van werklozen, die het voorwerp zijn van de artikelen 188 tot 195 van de wet van 27 december 2006 'houdende diverse bepalingen (I)', voor de periode van 1 januari 2013 tot 31 december 2014 te "activeren".[1]

3. De rechtsgrond daarvoor is te vinden in artikel 195, § 1, van de wet van 27 december 2006. Aangezien die activering niet gebeurt op voorstel van de interprofessionele sociale partners, bieden het tweede en het derde lid van de vermelde paragraaf in dit geval rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

4. Behoudens indien een beroep op de spoedeisendheid wordt gedaan, dient het ontwerp op grond van artikel 15 van de wet van 25 april 1963 'betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg', voor advies te worden voorgelegd hetzij aan de Nationale Arbeidsraad, hetzij aan de beheerscomités van de betrokken instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg.

Uit het derde lid van de aanhef blijkt in elk geval niet dat een beroep op de spoedeisendheid wordt gedaan. Indien dat wel het geval is, dient in de aanhef na het lid waarin wordt verwezen naar artikel 15 van de wet van 25 april 1963 een lid te worden toegevoegd waarin melding wordt gemaakt van de spoedeisendheid.

In het andere geval dient in plaats van naar voornoemd artikel 15 van de wet van 25 april 1963, naar het gegeven of alsnog te geven advies te worden verwezen.

1 Voor de periode 2007-2008 gebeurde de activering bij het koninklijk besluit van 19 maart 2007 'ter activering van de inspanning ten voordele van personen die tot de risicogroepen behoren en van de inspanning ten bate van de actieve begeleiding en opvolging van werklozen voor de periode 2007-2008' en voor de periode 2009-2010 bij het koninklijk besluit van 26 april 2009 'ter activering van de inspanning ten voordele van personen die tot de risicogroepen behoren en van de inspanning ten bate van de actieve begeleiding en opvolging van werklozen voor de periode 2009-2010'. Voor de periode van 1 januari 2011 tot 31 december 2012 is de maatregel door de wetgever zelf geactiveerd, namelijk bij artikel 195, § 2, van de wet van 27 december 2006.

5. 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.

Uit het dossier blijkt dat er een voorafgaand onderzoek is gevoerd naar de noodzaak om een duurzame ontwikkelingseffectenbeoordeling uit te voeren. Uit het voorgelegde 'DOEB quick scan formulier' kan echter niet afgeleid worden of het besluit van dat voorafgaand onderzoek is dat geen duurzame ontwikkelingseffectenbeoordeling moet worden uitgevoerd.

Aangezien er bij het ontwerp geen DOEB-rapport is gevoegd, moet er van uitgegaan worden dat de stellers van het ontwerp van oordeel waren dat er geen duurzame ontwikkelingseffectenbeoordeling diende te worden uitgevoerd. Indien dat effectief het besluit van het voorafgaand onderzoek is, dient in de aanhef een nieuw lid te worden toegevoegd, luidend:

"Gelet op het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, waarbij besloten is dat een effectbeoordeling niet vereist is;".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. De ontworpen regeling werkt terug tot 1 januari 2013 (en de ermee verbonden werkgeversbijdragen zijn volgens de gemachtigde *de facto* al geïnd). 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 continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Aangezien er geen uitdrukkelijke of stilzwijgende machtiging door de wetgever voorhanden blijkt te zijn om de regeling met terugwerkende kracht uit te vaardigen en het niet om het toekennen van een voordeel gaat, kan de retroactiviteit enkel worden gebillijkt indien ze in het laatste van de opgesomde gevallen (de continuïteit of de goede werking van het bestuur) valt in te passen, wat niet evident is. Indien dit niet het geval is, dient van de terugwerkende kracht te worden afgezien.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à « activer » l'effort en faveur des personnes appartenant aux groupes à risque et l'effort au profit de l'accompagnement et du suivi actifs des chômeurs, faisant l'objet des articles 188 à 195 de la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)', pour la période s'étendant du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2014 [2].

3. Il trouve un fondement juridique à l'article 195, § 1er, de la loi du 27 décembre 2006. Dès lors que cette activation ne fait pas suite à une proposition des partenaires sociaux interprofessionnels, ce sont les alinéas 2 et 3 du paragraphe mentionné qui procurent en l'occurrence un fondement juridique.

FORMALITÉS

4. Sauf en cas d'urgence, le projet doit, en vertu de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', être soumis à l'avis, soit du Conseil national du travail, soit des comités de gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale concernés.

Il ne ressort en tout cas pas du troisième alinéa du préambule que l'urgence ait été invoquée. Si tel est cependant le cas, il faut ajouter un alinéa faisant état de l'urgence dans le préambule après l'alinéa faisant référence à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963.

Dans le cas contraire, il y a lieu de faire référence à l'avis donné ou encore à donner plutôt qu'à l'article 15 précité de la loi du 25 avril 1963.

5. 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 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.

Il ressort du dossier qu'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable a été accompli. Le formulaire 'EIDDD : quick scan' produit ne permet toutefois pas de déduire si la conclusion de cet examen préalable est qu'il ne faut pas réaliser d'évaluation d'incidence sur le développement durable.

Dès lors qu'aucun rapport EIDDD n'a été joint, au projet, il y a lieu de considérer que les auteurs du projet ont estimé qu'il ne fallait pas réaliser d'évaluation d'incidence sur le développement

2 Pour la période 2007-2008, l'activation a été effectuée par l'arrêté royal du 19 mars 2007 'activant l'effort en faveur des personnes appartenant aux groupes à risque et l'effort au profit de l'accompagnement et suivi actifs des chômeurs pour la période 2007-2008' et, pour la période 2009-2010, par l'arrêté royal du 26 avril 2009 'activant l'effort en faveur des personnes appartenant aux groupes à risque et l'effort au profit de l'accompagnement et suivi actifs des chômeurs pour la période 2009-2010'. Pour la période du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2012, la mesure a été activée par le législateur lui-même, à savoir par l'article 195, § 2, de la loi du 27 décembre 2006.

durable. Si telle est effectivement la conclusion de l'examen préalable, il convient d'ajouter dans le préambule un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

« Vu l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise; ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. Les dispositions en projet rétroagissent au 1er janvier 2013 (et les cotisations patronales y afférentes ont, selon le délégué, déjà été perçues *de facto*). Il faut observer à cet égard qu'il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Dès lors que le législateur ne paraît pas prévoir d'habilitation expresse ou tacite permettant d'adopter la règle avec effet rétroactif et que cette dernière n'accorde pas d'avantage, la rétroactivité peut uniquement être justifiée si elle s'inscrit dans le dernier des cas énumérés (la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration), ce qui n'apparaît pas de manière évidente. Dans le cas contraire, il s'impose de renoncer à la rétroactivité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN — Jo BAERT