



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.567/1
59.568/1
van 11 juli 2016

over

een ontwerp van

- koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 17 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering' (59.567/1);
- ministerieel besluit 'tot wijziging van artikel 9 van het ministerieel besluit van 22 december 1995 houdende het algemeen reglement op de beheersboekhouding der erkende uitbetalingsinstellingen en tot invoeging van een artikel 3/1 in hetzelfde besluit' (59.568/1)

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.567/1
59.568/1
du 11 juillet 2016

sur

un projet

- d'arrêté royal 'modifiant l'article 17 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage' (59.567/1);
- d'arrêté ministériel 'modifiant l'article 9 de l'arrêté ministériel du 22 décembre 1995 portant réglementation générale de la comptabilité de gestion des organismes de paiement agréés et y insérant un article 3/1' (59.568/1)

Op 9 juni 2016 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 'tot wijziging van artikel 17 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering' (59.567/1);
- ministerieel besluit 'tot wijziging van artikel 9 van het ministerieel besluit van 22 december 1995 houdende het algemeen reglement op de beheersboekhouding der erkende uitbetalingsinstellingen en tot invoeging van een artikel 3/1 in hetzelfde besluit' (59.568/1).

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juli 2016.

*

Le 9 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet

- d'arrêté royal 'modifiant l'article 17 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage' (59.567/1) ;
- d'arrêté ministériel 'modifiant l'article 9 de l'arrêté ministériel du 22 décembre 1995 portant réglementation générale de la comptabilité de gestion des organismes de paiement agréés et y insérant un article 3/1' (59.568/1).

Le projet a été examiné par la première chambre le 30 juin 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Leen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juillet 2016.

*

STREKKING VAN DE ONTWERPEN

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit (59.567/1) strekt tot het wijzigen van artikel 17 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’.

1.2. Artikel 17, § 1, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 bepaalt dat de statuten van de door de werknemersorganisaties opgerichte uitbetalingsinstellingen het doel, dat beperkt moet zijn tot de toepassing van de wetgeving die betrekking heeft op de sociale zekerheid der werknemers, moeten vermelden.

Met het voorliggend ontwerp wordt aan artikel 17 een nieuwe paragraaf 3 toegevoegd, waarin de aangelegenheden die betrekking hebben op het tewerkstellingsbeleid in de zin van artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), voor de toepassing van voornoemde bepaling, worden gelijkgesteld met “de sociale zekerheid”, voor zover het gewest of de Duitstalige Gemeenschap beslist om een beroep te doen op de uitbetalingsinstellingen voor het uitvoeren van bepaalde opdrachten die betrekking hebben op het tewerkstellingsbeleid.

De uitbetalingsinstellingen zullen deze opdrachten verrichten voor rekening en onder het gezag van het gewest of de Duitstalige Gemeenschap. De uitbetalingsinstellingen mogen in hun beheersboekhouding betreffende de opdrachten voor rekening en onder het gezag van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, geen uitgaven opnemen die betrekking hebben op de opdrachten die betrekking hebben op het tewerkstellingsbeleid. De uitgaven die betrekking hebben op de algemene informatieopdracht van de uitbetalingsinstellingen (artikel 24 van het koninklijk besluit van 25 november 1991), mogen in die beheersboekhouding wel worden opgenomen.

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit (59.568/1) strekt tot het wijzigen van het ministerieel besluit van 22 december 1995 ‘houdende het algemeen reglement op de beheersboekhouding der erkende uitbetalingsinstellingen’.

Dat besluit wordt aangevuld met een bepaling waarbij de verplichting wordt opgelegd om de beheersboekhouding van de erkende uitbetalingsinstellingen af te scheiden voor de opdrachten bedoeld in (het ontworpen) artikel 17, § 3, van het koninklijk besluit van 25 november 1991, op dezelfde wijze als de afscheiding met betrekking tot de werknemersorganisaties.

RECHTSGROND

3.1. In de aanhef van de ontworpen besluiten wordt als rechtsgrond telkens verwezen naar artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.¹ Die bepaling luidt:

“Onder de voorwaarden, die de Koning bepaalt, heeft de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening tot taak:

(...)

i) 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;”.

Daarnaast dient ook te worden gewezen op artikel 7, § 2, eerste lid, van dezelfde besluitwet, dat luidt:

“De werkloosheidsuitkeringen worden aan de gerechtigden uitbetaald hetzij door bemiddeling van uitbetalingsinstellingen, welke opgericht worden door representatieve werknemersorganisaties en die *daartoe* door de Koning, onder de voorwaarden die hij bepaalt, erkend zijn en wegens dit feit rechtspersoonlijkheid verkregen hebben, hetzij door bemiddeling van een openbare instelling beheerd door het Beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening.”

3.2. De om advies voorgelegde ontwerpen beogen in essentie voor de uitbetalingsinstellingen de mogelijkheid te creëren om, naast hun opdrachten in het kader van de werkloosheidsreglementering, op vrijwillige basis ook opdrachten uit te voeren voor rekening en onder het gezag van een gewest of de Duitstalige Gemeenschap, voor zover deze laatsten daartoe, op grond van het tewerkstellingsbeleid waarvoor zij bevoegd zijn, een beslissing nemen.

Op grond van de machtigingen die zijn opgenomen in het voornoemd artikel 7, § 1, derde lid, i), en § 2, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944, kan de Koning enkel bevoegd worden geacht om met betrekking tot de uitbetalingsinstellingen in een regeling te voorzien voor zover deze gesitueerd kan worden in de werkloosheidsreglementering. Het is immers uitsluitend met dat oogmerk dat de wetgever in de oprichting van die instellingen heeft voorzien en verordenende bevoegdheid heeft toegekend aan de Koning.²

Het staat bijgevolg niet aan de Koning om thans voor de uitbetalingsinstellingen in de mogelijkheid te voorzien om, naast de opdrachten in het kader van de werkloosheidsreglementering, ook opdrachten te vervullen in het kader van het tewerkstellingsbeleid van een gewest of de Duitstalige Gemeenschap. In de huidige stand van de wetgeving kan enkel de wetgever daartoe bevoegd worden geacht.

¹ In de aanhef van het ontwerp van ministerieel besluit wordt daarnaast ook nog verwezen naar artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 september 1991 ‘tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen’ en naar de artikelen 26, 164, 165, 167 en 168bis van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

² Deze vaststelling staat er niet aan in de weg dat de wetgever de uitbetalingsinstellingen daarnaast met andere specifieke opdrachten heeft belast (zie bijvoorbeeld artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet van 28 december 1944).

3.3. Gelet op deze conclusie, onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een nader onderzoek van de ontwerpen.

*

PORTÉE DES PROJETS

1.1. Le projet d'arrêté royal (59.567/1) soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 17 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'.

1.2. L'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose que les statuts des organismes de paiement créés par les organisations des travailleurs doivent mentionner l'objet, qui doit être limité à l'application de la législation sur la sécurité sociale des travailleurs.

Le projet à l'examen ajoute à l'article 17 un nouveau paragraphe 3, qui assimile les matières qui concernent la politique de l'emploi au sens de l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), pour l'application de la disposition précitée, à « la sécurité sociale », pour autant que la Région ou la Communauté germanophone décide de faire appel aux organismes de paiement pour l'exécution de certaines missions qui concernent la politique de l'emploi.

Les organismes de paiement exécuteront ces missions pour le compte et sous l'autorité de la Région ou de la Communauté germanophone. Les organismes de paiement ne peuvent pas reprendre des dépenses afférentes aux missions qui concernent la politique de l'emploi, dans leur comptabilité de gestion relative aux missions pour le compte et sous l'autorité de l'Office national de l'emploi. Les dépenses relatives à la mission générale d'information des organismes de paiement (article 24 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991) peuvent néanmoins être reprises dans cette comptabilité de gestion.

2. Le projet d'arrêté ministériel (59.568/1) soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 22 décembre 1995 'portant réglementation générale de la comptabilité de gestion des organismes de paiement agréés'.

Cet arrêté est complété par une disposition prévoyant l'obligation de séparer la comptabilité de gestion des organismes de paiement agréés concernant les missions visées à l'article 17, § 3 (en projet), de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, de la même manière que la séparation relative aux organisations des travailleurs.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Le préambule des arrêtés en projet vise chaque fois à titre de fondement juridique l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs' ¹. Cette disposition s'énonce comme suit :

« Dans les conditions que le Roi détermine, l'Office national de l'emploi a pour mission de :

¹ Par ailleurs, le préambule du projet d'arrêté ministériel renvoie également à l'article 7 de l'arrêté royal du 16 septembre 1991 'portant fixation des indemnités pour les frais d'administration des organismes de paiement des allocations de chômage' et aux articles 26, 164, 165, 167 et 168bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

(...)

i) 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 ; ».

En outre, il convient également de relever l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, du même arrêté-loi, qui s'énonce comme suit :

« Les allocations de chômage sont payées à leurs bénéficiaires soit par l'intermédiaire d'organismes de paiement institués par les organisations représentatives des travailleurs, à *cette fin* agréées par le Roi dans les conditions qu'il détermine et dotées de ce fait de la personnification civile, soit par l'intermédiaire d'un établissement public administré par le comité de gestion de l'Office national de l'emploi ».

3.2. Les projets soumis pour avis visent essentiellement à créer la possibilité pour les organismes de paiement, outre les missions qu'elles accomplissent dans le cadre de la réglementation du chômage, d'exécuter également des missions sur une base volontaire pour le compte et sous l'autorité d'une région ou de la Communauté germanophone, pour autant que ces dernières prennent une décision à cet effet, qui s'inscrit dans le cadre de la politique de l'emploi pour laquelle elles sont compétentes.

Sur la base des délégations prévues à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i) et § 2, alinéa 1^{er}, précité, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, le Roi ne peut être réputé compétent pour prévoir des mesures concernant les organismes de paiement que si celles-ci peuvent se situer dans le cadre de la réglementation du chômage. En effet, c'est dans cette seule intention que le législateur a prévu la création de ces organismes et a conféré un pouvoir réglementaire au Roi ².

Il n'appartient dès lors pas au Roi de prévoir actuellement la possibilité pour les organismes de paiement, outre les missions dont elles sont chargées dans le cadre de la réglementation du chômage, d'accomplir également des missions dans le cadre de la politique de l'emploi d'une région ou de la Communauté germanophone. Dans l'état actuel de la législation, seul le législateur peut être réputé compétent à cet effet.

3.3. En égard à cette conclusion, le Conseil d'État, section de législation, renonce à poursuivre l'examen des projets.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

² Cette constatation ne s'oppose pas à ce que le législateur ait en outre chargé les organismes de paiement d'autres missions spécifiques (voir par exemple l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944).