



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.291/1
van 25 mei 2020

avis 67.291/1
du 25 mai 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 4/1 van het koninklijk
besluit van 16 september 1991
tot vaststelling van de
vergoedingen voor
administratiekosten van de
uitbetalingsinstellingen belast
met de uitbetaling van
werkloosheidsuitkeringen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 4/1 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'

Op 23 april 2020 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 4/1 van het koninklijk besluit van 16 september 1991 tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 25 mei 2020.

*

Le 23 avril 2020, 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 ‘modifiant l'article 4/1 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’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 mai 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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 25 mai 2020.

*

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 ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in artikel 4/1 van het koninklijk besluit van 16 september 1991 ‘tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen’. Dat artikel heeft betrekking op een aantal bonussen die aan de uitbetalingsinstellingen kunnen worden toegekend in het kader van de preventie van de fraude, bovenop de vergoedingen voor administratiekosten.

3. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 108 van de Grondwet, waaraan de Koning een algemene uitvoeringsbevoegdheid ontleent, gelezen in samenhang met artikel 7, § 2, vierde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’. Aan die bepalingen wordt gerefereerd in het eerste en het tweede lid van de aanhef van het te nemen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Wetgevingstechnische opmerking

4. Volgens de gebruikelijke regels van de wetgevingstechniek dienen alle wijzigingen aan een bepaald artikel gegroepeerd te worden in één wijzigingsartikel. De artikelen 1 tot 4 van het ontwerp beogen telkens een paragraaf van artikel 4/1 van het koninklijk besluit van 16 september 1991 te wijzigen en dienen dan ook te worden samengevoegd tot één wijzigingsartikel, te redigeren als volgt:

“Artikel 1. In artikel 4/1 van het koninklijk besluit van 16 september 1991 tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in § 2 wordt een littera 7° ingevoegd, luidend als volgt: [...];

2° in § 3 wordt een littera 7° ingevoegd, luidend als volgt: [...];

3° in § 4, waarvan de bestaande tekst het eerste lid wordt, wordt een littera 5° ingevoegd, luidend als volgt [...];

4° in § 4 wordt een tweede lid ingevoegd, luidend als volgt: [...].”

Artikel 5 van het ontwerp dient dan te worden vernummerd tot artikel 2 ervan.

Artikelen 1, 2 en 3

5. In de bij de artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp ontworpen bepalingen wordt er telkens in voorzien dat een bepaald bedrag vanaf een bepaald dienstjaar “kan worden aangepast, na evaluatie door het beheerscomité”. Het is evenwel niet duidelijk door wie en op welke wijze die aanpassing gebeurt. Hierover ondervraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De bedoeling is dat de administratie een nota opstelt met een evaluatie van de bonussen, welke vervolgens ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het beheerscomité RVA.

Indien uit deze evaluatie blijkt dat enerzijds het bedrag dient te worden aangepast en anderzijds het beheerscomité RVA hiermee kan akkoord gaan, dan is het de Minister van werk die finaal haar akkoord zal moeten geven om het bedrag effectief aan te passen, overeenkomstig de procedure voorzien in artikel 1 van het KB van 16.09.1991.”

Vastgesteld moet worden dat de procedure waarin is voorzien in artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 september 1991, die uitgaat van een volledig gebonden bevoegdheid van het beheerscomité van de RVA om de vergoeding voor de administratiekosten vast te stellen¹ met daarop volgend een goedkeuringsbevoegdheid in hoofde van de bevoegde minister, niet kan worden toegepast op het “aanpassen” van bepaalde bedragen, zoals voorzien in de ontworpen bepalingen, aangezien op die wijze aan het beheerscomité een verordenende bevoegdheid zou worden toegekend die ruimer is dan de bevoegdheid die in beginsel aan een overheidsinstelling kan worden gedelegeerd. Dergelijke delegaties kunnen immers enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte.

Teneinde in overeenstemming te zijn met het voornoemde beginsel, dienen vooreerst in het ontwerp de criteria te worden bepaald op grond waarvan de bedoelde bedragen kunnen worden aangepast. Aan het beheerscomité kan dan worden opgedragen om vanaf een bepaald dienstjaar overeenkomstig die criteria een evaluatie uit te voeren, op grond waarvan vervolgens de bedragen door de bevoegde minister kunnen worden aangepast.

*

¹ De vaststelling van de vergoeding dient te gebeuren overeenkomstig de artikelen 2 tot 4 van het koninklijk besluit van 16 september 1991.

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter une série de modifications à l'article 4/1 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'. Cet article concerne un certain nombre de bonus qui peuvent être octroyés aux organismes de paiement dans le cadre de la prévention de la fraude, en plus des indemnités pour frais d'administration.

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 7, § 2, alinéa 4, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs'. Les premier et deuxième alinéas du préambule de l'arrêté envisagé font référence à ces dispositions.

EXAMEN DU TEXTE

Observation de légistique

4. Selon les règles usuelles de la légistique, toutes les modifications apportées à un article déterminé doivent être groupées dans un seul article modificatif. Les articles 1^{er} à 4 du projet visent chaque fois à modifier un paragraphe de l'article 4/1 de l'arrêté royal du 16 septembre 1991 et doivent dès lors être fusionnés en un seul article modificatif, à rédiger comme suit :

« Article 1^{er}. À l'article 4/1 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, les modifications suivantes sont apportées :

1° au § 2, un 7° est inséré, rédigé comme suit : [...] ;

2° au § 3, un 7° est inséré, rédigé comme suit : [...] ;

3° au § 4, dont le texte actuel devient l'alinéa 1^{er}, un 5° est inséré, rédigé comme suit : [...] ;

4° au § 4, un alinéa 2 est inséré, rédigé comme suit : [...] ».

L'article 5 du projet doit alors être renuméroté en article 2.

Articles 1^{er}, 2 et 3

5. Les dispositions en projet des articles 1^{er}, 2 et 3 du projet prévoient chaque fois qu'un certain montant « peut être adapté », à partir d'un exercice déterminé, « après évaluation par le comité de gestion ». On n'aperçoit toutefois pas clairement par qui et de quelle manière cette adaptation est réalisée. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De bedoeling is dat de administratie een nota opstelt met een evaluatie van de bonussen, welke vervolgens ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het beheerscomité RVA.

Indien uit deze evaluatie blijkt dat enerzijds het bedrag dient te worden aangepast en anderzijds het beheerscomité RVA hiermee kan akkoord gaan, dan is het de Minister van werk die finaal haar akkoord zal moeten geven om het bedrag effectief aan te passen, overeenkomstig de procedure voorzien in artikel 1 van het KB van 16.09.1991 ».

Force est de constater que la procédure prévue à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 septembre 1991, qui s'appuie sur une compétence entièrement liée du comité de gestion de l'ONEM pour fixer l'indemnité pour les frais d'administration¹, suivie d'un pouvoir d'approbation du ministre compétent, ne peut pas s'appliquer à l'« adaptation » de certains montants, comme le prévoient les dispositions en projet, dès lors que le comité de gestion se verrait ainsi attribué un pouvoir réglementaire qui dépasse les limites du pouvoir qui peut en principe être dévolu à un organisme public. En effet, pareilles délégations ne se justifient que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique.

Afin de se conformer au principe précité, le projet devra d'abord déterminer les critères permettant d'adapter les montants visés. Le comité de gestion pourra alors être chargé de réaliser à partir d'un exercice déterminé, conformément à ces critères, une évaluation sur la base de laquelle les montants pourront ensuite être adaptés par le ministre compétent.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME

¹ L'indemnité doit être fixée conformément aux articles 2 à 4 de l'arrêté royal du 16 septembre 1991.