

KONINKRIJK BELGIE
-----ROYAUME DE BELGIQUE
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 april 1997 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar van advies te dienen over :

- 1° een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 7, § 1, derde lid, m, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders betreffende de doorstromingsprogramma's" (L. 26.367/1),

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, premier chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 29 avril 1997, d'une demande d'avis sur :

- 1° un projet d'arrêté royal "d'exécution de l'article 7, § 1er, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif aux programmes de transition professionnelle" (L. 26.367/1),

2° een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in functie van de oprichting van de doorstromingsprogramma's" (L. 26.368/1),

3° een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van de artikelen 54, 56, 71, 87 en 92 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering (L. 26.369/1),

heeft op 6 mei 1997 het volgende advies gegeven :

2° un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage en fonction de la création des programmes de transition professionnelle" (L. 26.368/1),

3° un projet d'arrêté ministériel "modifiant les articles 54, 56, 71, 87 et 92 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage" (L. 26.369/1),

a donné le 6 mai 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de voor de drie ontwerpen gemeenschappelijke motivering als volgt :

"Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat de nog steeds te hoge werkloosheid het noodzakelijk maakt het stelsel van werkloosheidsuitkeringen op meer actieve wijze aan te wenden; dat in dit kader de Regering beslist heeft tot de oprichting van doorstromingsprogramma's en dat het effect van de doorstromingsprogramma's reeds voorzien werd in de begroting 1997, dat voor de realisatie van deze budgettaire doelstelling de doorstromingsprogramma's zo vlug mogelijk dienen opgestart te worden, en dat voor het creëren van de doorstromingsprogramma's deze besluiten onontbeerlijk zijn."

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de justitiële rechter.

*

* *

.../...

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp L. 26.367/1 bepaalt dat als "inschakelingsprogramma's" in de zin van artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, worden beschouwd de "doorstromingsprogramma's" welke zijn opgericht en erkend overeenkomstig de regelen waarin het ontwerp terzake voorziet. Zo bepaalt het ontwerp welke overheden, instellingen en verenigingen doorstromingsprogramma's kunnen oprichten (artikel 2) en door welke organen en overeenkomstig welke procedure die programma's moeten worden erkend (artikelen 3 en 4). Het ontwerp stelt tevens de voorwaarden vast waaronder de werknemers die worden aangeworven in een erkend doorstromingsprogramma in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering (artikel 5).

.../...

De aldus ontworpen regeling is gesteund op artikel 7, § 1, derde lid, m), van de voornoemde besluitwet van 28 december 1944, naar luid waarvan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, onder de door de Koning bepaalde voorwaarden en met behulp van de organismen opgericht krachtens punt i) van hetzelfde lid, de uitbetaling moet verzekeren van een uitkering voor bepaalde categorieën van werklozen die tewerkgesteld zijn in een inschakelingsproject met het oog op de bevordering van hun integratie op de arbeidsmarkt.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp L. 26.368/1 strekt er in essentie toe het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering aan te passen aan de oprichting van de doorstromingsprogramma's als bedoeld in het ontwerp L. 26.367/1. De stellers van het ontwerp beroepen zich daartoe op artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944.

3. Het ontwerp van ministerieel besluit dat het voorwerp is van de adviesaanvraag L. 26.369/1 beoogt sommige bepalingen van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering te wijzigen, rekening houdend met de oprichting van de doorstromingsprogramma's als bedoeld in het ontwerp L. 26.367/1. Het ontwerp van ministerieel besluit put daartoe een rechtsgrond uit diverse bepalingen van het voornoemd koninklijk besluit van 25 november 1991 dat op zijn beurt werd genomen ter uitvoering van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944.

.../...

ALGEMENE OPMERKING

Uit de weergegeven strekking van de voornoemde ontwerpen valt af te leiden dat deze ofwel in de oprichting van de doorstromingsprogramma's beogen te voorzien (ontwerp L. 26.367/1), dan wel bepaalde besluiten beogen aan te passen aan het feit dat dergelijke programma's worden opgericht (ontwerpen L. 26.368/1 en 26.369/1). Het verband dat aldus bestaat tussen de drie voor advies voorgelegde ontwerpen, maakt het aangewezen dat de respectieve data van hun inwerkingtreding onderling op elkaar worden afgestemd. In dat verband moet worden vastgesteld dat het ontwerp L. 26.367/1 geen specifieke bepaling van inwerkingtreding bevat, terwijl de bepalingen betreffende de inwerkingtreding van zowel het ontwerp L. 26.368/1, als het ontwerp L. 26.369/1 alsnog geen precieze datum vermelden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN BETREFFENDE HET
ONTWERP L. 26.367/1Aanhef

Rekening houdend met wat omtrent de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp L. 26.367/1 is uiteengezet, verdient het aanbeveling om in het eerste lid van de aanhef te verwijzen naar artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet van 28 december 1944, zoals ingevoegd bij het koninklijk besluit van 14 november 1996, in plaats van naar artikel 7 van die besluitwet in zijn algemeenheid.

.../...

Artikel 3

Luidens artikel 3, tweede lid, van het ontwerp dienen de programma's erkend te worden door de gewest-minister bevoegd voor tewerkstelling volgens de regels, voorwaarden en modaliteiten vastgesteld door het bevoegde gewest. In het licht van het principe van de gewestelijke autonomie komt het uiteraard aan de gewesten, en niet aan de federale overheid, toe om te bepalen door welk orgaan de desbetreffende programma's dienen te worden erkend. Artikel 3, tweede lid, moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten en de redactie van het derde lid van artikel 3 - dat het tweede lid wordt - zal dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

Artikel 4

1. De interne verwijzing naar "artikel 3, derde lid" welke in de inleidende zin van artikel 4, eerste lid, voorkomt zal, rekening houdend met de opmerking bij artikel 3 van het ontwerp, moeten worden aangepast.

2. In artikel 4, vierde lid, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse ("vanaf de dag van de ontvangst van het aangetekend schrijven") en de Franse tekst ("à compter de la date du jour qui suit la réception de la lettre recommandée").

.../...

3. In artikel 4, zesde lid, wordt bepaald dat, indien de minister beslist het project niet te erkennen, hij zijn beslissing dient te motiveren. Deze bepaling doet er vanzelfsprekend niet aan af dat elke beslissing van de minister in verband met de erkenning van het project en welke rechtsgevolgen heeft, met toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, formeel zal moeten worden gemotiveerd, de beslissingen houdende erkenning incluis. Wordt het niet-temin aangewezen geacht om de laatste zin van artikel 4, zesde lid, in het ontwerp te handhaven, dan kan bijvoorbeeld de volgende redactie in overweging worden genomen : "Indien de Minister beslist het project niet te erkennen dient hij die weigering met bijzondere redenen te omkleden."

Artikel 5

1. In de inleidende zin van artikel 5, § 1, wordt gerefereerd aan "de voorwaarden en de modaliteiten die door Ons worden bepaald". Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering wordt met deze zinsnede bedoeld op de regels welke terzake zijn vervat in het ontwerp van koninklijk besluit dat het voorwerp uitmaakt van de adviesaanvraag L. 26.368/1. Er kan derhalve worden overwogen om uitdrukkelijk naar dat koninklijk besluit te verwijzen. Dergelijke precieze verwijzing zou alvast zinvoller zijn dan een algemene - en overbodige - verwijzing naar de door de Koning zelf te bepalen voorwaarden en modaliteiten.

.../...

2. In de Nederlandse tekst van artikel 5, § 2, inleidende zin, lijkt - naar analogie van de Franse tekst - te moeten worden gerefereerd aan "§ 1, 2°" in plaats van aan "§ 1, 1°".

BIJZONDERE OPMERKING BETREFFENDE HET
ONTWERP L. 26.368/1

Uitvoeringsbepaling

Het besluit in ontwerp zal van een uitvoeringsbepaling moeten worden voorzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN BETREFFENDE HET
ONTWERP L. 26.369/1

Aanhef

1. In het tweede lid van de aanhef wordt enkel melding gemaakt van artikel 79, § 4, van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Daar evenwel het ontwerp L. 26.369/1 wijzigingen beoogt aan te brengen in andere bepalingen van het ministerieel besluit dan die welke uitvoering geven aan het voornoemd artikel 79, § 4, dient in het tweede lid van de aanhef te worden verwezen naar ofwel alle bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 welke tot rechtsgrond strekken van de artikelen van het ministerieel besluit van 26 november 1991 welke met het voorliggend ontwerp worden gewijzigd, ofwel het koninklijk besluit van 25 november 1991 in zijn algemeenheid.

.../...

2. De aanhef moet worden aangevuld met een als volgt te redigeren zevende lid :

"Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 6 mei 1997 met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la motivation commune aux trois projets est la suivante :

"Deze hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat de nog steeds te hoge werkloosheid het noodzakelijk maakt het stelsel van werkloosheidsuitkeringen op meer actieve wijze aan te wenden; dat in dit kader de Regering beslist heeft tot de oprichting van doorstromingsprogramma's en dat het effect van de doorstromingsprogramma's reeds voorzien werd in de begroting 1997, dat voor de realisatie van deze budgettaire doelstelling de doorstromingsprogramma's zo vlug mogelijk dienen opgestart te worden, en dat voor het creëren van de doorstromingsprogramma's deze besluiten onontbeerlijk zijn."

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner qu'au cas où il est fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra être vérifiée ensuite, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les juridictions ordinaires.

*

* *

.../...

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DES PROJETS

1. Le projet L. 26.367/1, soumis pour avis, dispose que sont considérés comme des projets d'insertion au sens de l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, les "programmes de transition professionnelle" créés et reconnus conformément aux règles prévues en l'espèce par le projet. C'est ainsi que le projet désigne les autorités, organismes et associations qui peuvent créer des programmes de transition professionnelle (article 2), les organes qui doivent les reconnaître et selon quelle procédure (articles 3 et 4). Le projet fixe, en outre, les conditions moyennant lesquelles les travailleurs engagés dans un programme de transition professionnelle reconnu ont droit à une allocation de chômage (article 5).

.../...

Le régime ainsi projeté est fondé sur l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi précité du 28 décembre 1944, selon lequel l'Office national de l'Emploi a pour mission, dans les conditions que le Roi détermine, d'assurer avec l'aide des organismes créés en vertu du point i) du même alinéa le paiement d'une allocation à certaines catégories de chômeurs occupés dans un projet d'insertion en vue de favoriser leur intégration sur le marché de l'emploi.

2. Le projet L. 26.368/1, soumis pour avis, tend essentiellement à adapter l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage à la création des programmes de transition professionnelle visés au projet L. 26.367/1. A cet effet, les auteurs du projet invoquent l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

3. Le projet d'arrêté ministériel qui fait l'objet de la demande d'avis L. 26.369/1 tend à modifier certaines dispositions de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage, compte tenu de la création des programmes de transition professionnelle visés au projet L. 26.367/1. A cet effet, le projet d'arrêté ministériel tient son fondement légal de plusieurs dispositions de l'arrêté royal précité du 25 novembre 1991, pris à son tour en exécution de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944.

.../...

OBSERVATION GENERALE

Il peut être inféré de la portée exposée ci-dessus des projets susvisés que ceux-ci visent soit à organiser la création des programmes de transition professionnelle (projet L. 26.367/1), soit à adapter des arrêtés déterminés au fait de la création de tels programmes (projets L. 26.368/1 et 26.369/1). En raison de la relation qui existe ainsi entre les trois projets soumis pour avis, il est indiqué d'harmoniser les dates respectives de leur entrée en vigueur. A cet égard, il faut constater que le projet L. 26.367/1 ne contient aucune disposition spécifique d'entrée en vigueur, tandis que les dispositions relatives à l'entrée en vigueur, tant du projet L. 26.368/1 que du projet L. 26.369/1 ne mentionnent jusqu'à présent aucune date précise.

OBSERVATIONS PARTICULIERES RELATIVES AU PROJET L. 26.367/1

Préambule

Compte tenu de ce qui a été exposé quant à la portée et au fondement légal du projet L. 26.367/1, il est recommandé de viser au premier alinéa du préambule l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, inséré par l'arrêté royal du 14 novembre 1996, au lieu de viser d'une manière générale l'article 7 de cet arrêté-loi.

.../...

Article 3

Selon l'article 3, alinéa 2, du projet, les programmes doivent être reconnus par le ministre régional compétent pour l'emploi selon les règles, conditions et modalités fixées par la région compétente. A la lumière du principe de l'autonomie régionale, il appartient nécessairement aux régions, et non à l'autorité fédérale, de déterminer par quel organe les programmes concernés doivent être reconnus. Il conviendrait donc d'omettre l'article 3, alinéa 2 du projet et d'adapter en conséquence la rédaction de l'alinéa 3 de l'article 3, qui deviendra l'alinéa 2.

Article 4

1. La référence interne à "l'article 3, alinéa 3", figurant dans la phrase introductive de l'article 4, alinéa 1er, devra être adaptée, compte tenu de l'observation relative à l'article 3 du projet.

2. A l'article 4, alinéa 4, il existe une discordance entre le texte français ("à compter de la date du jour qui suit la réception de la lettre recommandée") et le texte néerlandais ("vanaf de dag van de ontvangst van het aangetekend schrijven").

3. L'article 4, alinéa 6, dispose que, si le ministre décide de ne pas reconnaître le projet, la décision doit

.../...

être motivée. Il va de soi que cette disposition ne diminue en rien l'obligation de motiver de manière formelle, en application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, toute décision du ministre relative à la reconnaissance du projet et entraînant des effets juridiques, y compris les décisions portant reconnaissance. S'il était néanmoins jugé opportun de maintenir la dernière phrase de l'article 4, alinéa 6, dans le projet, la rédaction suivante peut être suggérée à titre d'exemple : "Si le Ministre décide de ne pas reconnaître le projet, il doit en donner les motifs particuliers."

Article 5

1. La phrase introductive de l'article 5, § 1er, fait mention des "modalités et ... conditions fixées par Nous". Selon les déclarations du délégué du gouvernement, cette expression vise les règles contenues à ce sujet dans le projet d'arrêté royal qui fait l'objet de la demande d'avis L. 26.368/1. Il peut dès lors être envisagé de viser expressément cet arrêté royal. Une telle référence précise serait, en tout état de cause, plus pertinente qu'une mention générale - et superflue - de modalités et conditions à fixer par le Roi lui-même.

2. Par analogie avec le texte français, le texte néerlandais de l'article 5, § 2, phrase introductive, semble devoir viser le "§ 1, 2°" au lieu du "§ 1, 1°".

.../...

OBSERVATION PARTICULIERE RELATIVE AU PROJET L. 26.368/1Disposition d'exécution

Il y aura lieu d'inscrire à l'arrêté en projet une disposition d'exécution.

OBSERVATIONS PARTICULIERES RELATIVES AU PROJET L. 26.369/1Préambule

1. Le deuxième alinéa du préambule ne fait mention que de l'article 79, § 4, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991. Toutefois, dès lors que le projet L. 26.369/1 vise à apporter des modifications à des dispositions de l'arrêté ministériel, autres que celles qui mettent en oeuvre l'article 79, § 4, précité, il conviendrait, au deuxième alinéa du préambule, de viser soit toutes les dispositions de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 qui procurent le fondement légal aux articles de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, modifiés par le projet présent, soit l'arrêté royal du 25 novembre 1991 d'une manière générale.

.../...

2. Il y aurait lieu de compléter le préambule par un septième alinéa, à rédiger comme suit :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 6 mai 1997 en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE