

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.655/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.655/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 mei 2001 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot aanpassing van artikel 54, § 3, tweede lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering aan de bepaling van artikel 38 van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid", heeft op 20 september 2001 het volgende advies gegeven :

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 10 mai 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "adaptant l'article 54, § 3, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage à la disposition de l'article 38 de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi", a donné le 20 septembre 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Luidens artikel 38 van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid wordt de tewerkstelling van de laaggeschoolde nieuwe werknemers in het kader van een startbaanovereenkomst beschouwd als een periode van uitkeringsgerechtigde volledige werkloosheid of een periode van inschrijving als werkzoekende voor de toepassing van de maatregelen ten gunste van de werkgelegenheid die een duur van uitkeringsgerechtigde volledige werkloosheid of een duur van inschrijving als werkzoekende vereisen.

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe artikel 54 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering formeel in overeenstemming te brengen met de regel van artikel 38 van de wet van 24 december 1999. Daarenboven strekt het ontwerp ertoe een nadere omschrijving te geven van het begrip "laaggeschoolde nieuwe werknemers" waarvan in het voornoemde artikel 38 melding wordt gemaakt.

De ontworpen regeling heeft uitwerking met ingang van 1 april 2000, dit is de datum van inwerkingtreding van artikel 38 van de wet van 24 december 1999.

2. Voor de ontworpen wijziging van artikel 54 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 kan een voldoende rechtsgrond worden gevonden in artikel 79, § 4, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering. Die bepaling maakt de Minister van Werkgelegenheid bevoegd om, na het advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening te hebben ingewonnen, de berekeningswijze van de werkloosheidsduur van langdurig werklozen nader te omschrijven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Artikel 1 van het ontwerp herneemt het volledige artikel 54, § 3, tweede lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 ¹, alhoewel enkel een beperkte wijziging wordt aangebracht in 5° van dat lid en 6° wordt vervangen.

Dergelijke werkwijze verdient geen aanbeveling. Vooreerst worden niet de transparantie en het inzicht in de precieze draagwijdte van de regelgeving bevorderd door artikelen of onderdelen ervan in hun geheel te vervangen wanneer het kan volstaan een beperkte wijziging aan te brengen. Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat, ook wat betreft de ongewijzigd overgenomen bepalingen, het ontwerp moet worden beschouwd als een nieuwe wilsuiting van de verordenende overheid, wat betekent dat het ontworpen besluit in zijn geheel rechtstreeks kan worden aangevochten voor de afdeling administratie van de Raad van State.

Om de voorafgaande redenen is het aangewezen dat artikel 1 van het ontwerp zou worden beperkt tot uitsluitend de wijzigingen die formeel aan de desbetreffende tekst moeten worden aangebracht.

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dient de opsomming van wijzigende teksten van artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 te worden vervolledigd met de vermelding van de wet van 22 mei 2001.

⁽¹⁾ De inleidende zin van artikel 54, § 3, tweede lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 wordt niet overgenomen in het ontwerp, doch dat komt neer op een legistieke onvolkomenheid (zie in dat verband de opmerking sub 1 bij artikel 1 van het ontwerp).

2. Op het einde van het derde lid van de aanhef moet worden geschreven :
"... inzonderheid op artikel 54, § 3, tweede lid, vervangen bij het ministerieel besluit van 13 december 1996 en gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 10 juni 1997, 11 augustus 1997, 27 maart 1999 en 13 juni 1999;".

De redactie van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp moet op dezelfde wijze worden aangepast.

3. Men redigere het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State als volgt :

"Gelet op het advies 31.655/1 van de Raad van State, gegeven op 20 september 2001;".

Artikel 1

1. Indien niet wordt ingegaan op de in dit advies bij wege van voorafgaande opmerking gedane suggestie, dient ook de inleidende zin van artikel 54, § 3, tweede lid, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 in het ontwerp te worden overgenomen.

2. In 5° van de ontworpen bepaling zijn, in vergelijking met de bestaande tekst van artikel 54, § 3, tweede lid, 5°, van het ministerieel besluit van 26 november 1991, de woorden "krachtens een arbeidsovereenkomst" weggelaten. Vraag is of die weglating effectief gewild is en zo ja, wat ervan de bedoeling is, ermee rekening houdend dat in artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ook na de wijziging ervan bij de wet van 24 december 1999, nog steeds wordt gerefereerd aan een tewerkstelling krachtens een arbeidsovereenkomst.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Selon l'article 38 de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, l'occupation des nouveaux travailleurs moins qualifiés dans les liens d'une convention de premier emploi est considérée comme une période de chômage complet indemnisé ou d'inscription comme demandeur d'emploi pour l'application des mesures en faveur de l'emploi qui exigent une durée de chômage complet indemnisé ou d'inscription comme demandeur d'emploi.

Le projet soumis pour avis vise à accorder formellement l'article 54 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage à la règle énoncée à l'article 38 de la loi du 24 décembre 1999. En outre, le projet vise à donner une définition plus précise de la notion de "nouveaux travailleurs moins qualifiés", dont il est fait mention dans l'article 38 précité.

La réglementation en projet produit ses effets au 1^{er} avril 2000, qui est la date d'entrée en vigueur de l'article 38 de la loi du 24 décembre 1999.

2. La modification en projet de l'article 54 de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 peut trouver un fondement légal suffisant dans l'article 79, § 4, alinéa 5, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Cette disposition habilite le Ministre de l'Emploi à préciser davantage le mode de calcul de la durée du chômage des chômeurs de longue durée, après avis du comité de gestion de l'Office national de l'emploi.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

L'article 1^{er} du projet reproduit la totalité de l'article 54, § 3, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 ², bien qu'il ne soit apporté qu'une modification limitée au 5° de cet alinéa et que le 6° soit remplacé.

Un tel procédé ne saurait être recommandé. Tout d'abord, le remplacement intégral des articles ou de leurs éléments lorsqu'il peut suffire d'y apporter une modification limitée ne favorise pas la transparence et la compréhension de la portée exacte de la réglementation. Ensuite, il convient de tenir compte de ce que, même pour ce qui concerne les dispositions reproduites telles quelles, le projet doit être considéré comme une nouvelle expression de la volonté de l'autorité investie du pouvoir réglementaire, ce qui signifie que l'arrêté en projet dans son entier peut être directement contesté devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

Pour les motifs qui précèdent, il est indiqué de limiter exclusivement l'article 1^{er} du projet aux modifications devant être formellement apportées au texte concerné.

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, il y a lieu de compléter l'énumération des textes modificatifs de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 par la mention de la loi du 22 mai 2001.

⁽²⁾ La phrase introductive de l'article 54, § 3, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 n'est pas reproduite dans le projet, ce qui, en légistique, représente une lacune (voir à cet égard l'observation formulée au point 1 sous l'article 1^{er} du projet).

2. A la fin du troisième alinéa du préambule, il faut écrire : "... notamment l'article 54, § 3, alinéa 2, remplacé par l'arrêté ministériel du 13 décembre 1996 et modifié par les arrêtés ministériels des 10 juin 1997, 11 août 1997, 27 mars 1999 et 13 juin 1999;".

Il y a lieu d'adapter la rédaction de la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet de manière analogue.

3. On rédigera l'alinéa du préambule qui fait état de l'avis du Conseil d'Etat, comme suit :

"Vu l'avis 31.655/1 du Conseil d'Etat, donné le 20 septembre 2001;".

Article 1^{er}

Si la suggestion formulée à titre d'observation préliminaire dans le présent avis, n'est pas retenue, il faudra aussi reproduire dans le projet la phrase introductive de l'article 54, § 3, alinéa 2, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991.

2. Par rapport au texte existant de l'article 54, § 3, alinéa 2, 5°, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991, les mots "sous contrat de travail" ont été omis au 5° de la disposition en projet. Reste à savoir si cette omission est effectivement voulue et, dans l'affirmative, quel en est le but, compte tenu du fait que l'article 60, § 7, de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale fait encore mention d'un engagement dans les liens d'un contrat de travail même après avoir été modifiée par la loi du 24 décembre 1999.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-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. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME