



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.060/1
van 15 mei 2014

over

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

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.060/1
du 15 mai 2014

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 4 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 15 april 2014 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 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 8 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, 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 15 mei 2014.

*

Le 15 avril 2014, 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 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 8 mai 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, 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 15 mai 2014.

*

1. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

2. 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.

*

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt, wat de rechtsgrond betreft, verwezen naar artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, naar luid waarvan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, tot taak heeft “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”. Die bepaling vormt weliswaar op algemene wijze de rechtsgrond voor de werkloosheidsreglementering maar biedt geen rechtsgrond voor het toekennen van een vergoeding voor de administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen.

Wel kan voor het ontworpen besluit rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning ontleent aan artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7, § 2, vierde lid, van de voornoemde besluitwet, naar luid waarvan de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening aan de betalingsorganismen de sommen kan voorschieten voor de betaling van de werklozenvergoeding “en ze voor hun bestuurskosten (kan) vergoeden”. Het kan niettemin aanbeveling verdienen om wat dat betreft in artikel 7 van de voornoemde besluitwet in een meer deugdelijke rechtsgrond te voorzien, door het inschrijven van een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning dienaangaande. Die machtiging dient dan nauwkeurig te worden afgebakend door bijvoorbeeld de criteria en de grenzen te bepalen die de Koning wat dat betreft in acht moet nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Vooraan in de aanhef dient een verwijzing te worden opgenomen naar artikel 108 van de Grondwet, en in het huidige eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient te worden verwezen naar artikel 7, § 2, vierde lid, in de plaats van artikel 7, § 1, derde lid, i), van de voornoemde besluitwet.

5. De verwijzing naar artikel 26 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering', in het huidige derde lid van de aanhef, is overbodig en dient te worden weggelaten.

Artikel 1

6. In de inleidende zin van artikel 1, 2°, van het ontwerp dient te worden geschreven "tussen het eerste en het tweede lid worden de volgende leden ingevoegd, luidende:".

7. De bevoegdheid die in het ontworpen artikel 4, tweede lid, van het koninklijk besluit van 16 september 1991 'tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen' wordt verleend aan het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, om de voorwaarden te bepalen waaronder een bonus wordt toegekend in het kader van de preventie van de fraude, is van verordenende aard. Dergelijke bevoegdheid kan in beginsel niet worden verleend aan een openbare instelling, tenzij de betrokken aangelegenheid van technische of detailmatige aard is en de instelling het best geplaatst is om ervoor een regeling te treffen. In het voorliggende geval kan echter geenszins worden aangenomen dat de aangelegenheid technisch of van detailmatige aard is. Bedoelde voorwaarden zullen dan ook door de Koning zelf moeten worden vastgesteld of, op voorwaarde dat de delegatie nauwkeurig wordt afgebakend, door de bevoegde minister.

8. In het ontworpen artikel 4, derde lid, van het voornoemde besluit dient in de Nederlandse tekst te worden geschreven "Deze globale maximaal toe te kennen bedragen ...".

9. In het ontworpen artikel 4, vierde lid, van het voornoemde besluit dient te worden geschreven "Dit globale maximaal toe te kennen bedrag wordt proportioneel, (...), verdeeld ...".

Artikel 2

10. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2014.

Gelet op de samenhang van het ontworpen besluit met het ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 160 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden advies 56.059/1 uitbrengt, dient te worden nagegaan of voor de voorliggende regeling niet eveneens in een latere datum van inwerkingtreding moet worden voorzien, nu de afdeling Wetgeving in het voornoemde advies heeft moeten vaststellen dat de terugwerkende kracht tot 1 januari 2014, waarin met betrekking tot het voornoemde ontwerp is voorzien, geen doorgang kan vinden.

*

1. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

2. 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.

*

FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le premier alinéa du préambule du projet fait référence, en ce qui concerne le fondement juridique, à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', selon lequel l'Office national de l'emploi a pour mission d'assurer, dans les conditions que le Roi détermine, « 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 ». Si cette disposition constitue d'une manière générale le fondement juridique de la réglementation du chômage, elle ne procure toutefois aucun fondement juridique à l'octroi d'une indemnité pour les frais d'administration des organismes de paiement chargés de payer les allocations de chômage.

Par contre, l'arrêté en projet peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 7, § 2, alinéa 4, de l'arrêté-loi précité, en vertu duquel l'Office national de l'emploi peut avancer aux organismes payeurs les sommes faisant l'objet des allocations de chômage « et les indemniser de leurs frais d'administration ». Il peut néanmoins être recommandé de prévoir à ce sujet, à l'article 7 de l'arrêté-loi précité, un fondement juridique plus adéquat en inscrivant une habilitation expresse au Roi prévue à cet effet. Dans ce cas, cette habilitation doit être circonscrite avec précision, par exemple, en fixant les critères et les limites que le Roi doit observer à ce propos.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Au début du préambule, on insèrera une référence à l'article 108 de la Constitution et l'actuel premier alinéa du préambule, qui devient le deuxième alinéa, visera l'article 7, § 2, alinéa 4, au lieu de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi précité.

5. La référence faite dans l'actuel troisième alinéa du préambule à l'article 26 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' est superflue et doit être omise.

Article 1^{er}

6. Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er}, 2°, du projet, on écrira « entre les alinéas 1^{er} et 2, sont insérés les alinéas suivants, rédigés comme suit : ».

7. Le pouvoir que l'article 4, alinéa 2, en projet, 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' confère au comité de gestion de l'Office national de l'Emploi en vue de fixer les conditions dans lesquelles un bonus est octroyé dans le cadre de la prévention de la fraude est de nature réglementaire. Un tel pouvoir ne peut en principe pas être accordé à un organisme public, à moins que la matière concernée soit de nature technique ou secondaire et que l'organisme soit le mieux placé pour la régler. Toutefois, en l'espèce, on ne peut en aucun cas admettre que la matière est de nature technique ou secondaire. Les conditions visées devront dès lors être fixées par le Roi lui-même ou, pour autant que la délégation soit délimitée avec précision, par le ministre compétent.

8. Dans le texte néerlandais de l'article 4, alinéa 3, en projet, de l'arrêté précité, on écrira « Deze globale maximaal toe te kennen bedragen ... ».

9. Dans l'article 4, alinéa 4, en projet, de l'arrêté précité, on écrira « Ce montant global maximum à octroyer est réparti de manière proportionnelle ... ».

Article 2

10. L'article 2 du projet dispose que l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2014.

Eu égard à la connexité qui existe entre l'arrêté en projet et le projet d'arrêté royal modifiant l'article 160 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne ce jour l'avis 56.059/1, il convient d'examiner s'il n'y a pas lieu de prévoir également une date d'entrée en vigueur ultérieure pour les dispositions en projet, dès lors que la section de législation a dû constater dans l'avis précité que la rétroactivité au 1^{er} janvier 2014, prévue dans le projet précité, ne peut pas être maintenue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME