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 9 december 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "tot regeling van de sociale zekerheid van sommige kansarme jongeren", heeft op 11 december 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 9 décembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "portant réglementation de la sécurité sociale de certains jeunes défavorisés", a donné le 11 décembre 1986 l'avis suivant :

I. RECHTSGROND.

Het ontwerp organiseert een beperkt statuut van sociale zekerheid ten behoeve van een bepaalde categorie van jongeren die in of door opvangcentra aan het werk worden gezet.

Het statuut bestaat erin dat de jongeren, die overeenkomstig de bepalingen van het ontwerp worden tewerkgesteld, op grond van die tewerkstelling in de stelsels van de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit en van de kinderbijslag worden opgenomen. Zij worden bijdrageplichtig, althans wat de ziekte- en invaliditeitsverzekering betreft. De tewerkstellende centra van hun kant worden van elke bijdrageplicht ontslagen.

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt met de ontworpen regeling aan bestaande toestanden een institutionele onderbouw verleend. De Regering ziet in die maatregel een bijdrage in het scheppen van werkgelegenheid; enerzijds wordt het stelsel voor de opvangcentra aantrekkelijk gemaakt doordat ze van de sociale-zekerheidsbijdrageplicht worden ontlast; anderzijds verwerven de bedoelde jongeren een beroepsbekwaamheid die hen de toegang tot de algemene arbeidsmarkt vergemakkelijkt.

In die zin gelezen kan het ontwerp een rechtsgrond vinden in het bepaalde in artikel 1, 6°, van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986, waarnaar in de aanhef verwezen wordt. Het past evenwel ook naar het bepaalde in artikel 1, 3°, van die wet te verwijzen, omdat met name de bepaling van artikel 3 van het ontwerp een verruiming van het toepassingsgebied van de sociale-zekerheidswetgeving inhoudt.

Terloops mag men opmerken dat in het verslag aan de Koning niet wordt verduidelijkt waarom het beoogde sociaal zekerheidsstatuut beperkt wordt gehouden tot de sectoren van de ziekteverzekering en de kinderbijslagregeling.

Binnen de tijd die hem gelaten is, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan onder meer of uit die beperking volgt dat de bedoelde tewerkstelling zonder weerslag is op het verwerven van pensioenrechten of, na beëindiging van de tewerkstelling, het aanspraak maken op werkloosheidsuitkeringen.

II. ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Om de zoëven vermelde reden en omdat toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 3, § 2, van de bijzondere-machtenwet van 27 maart 1986, leze men in het eerste lid van de aanhef : "..., inzonderheid op artikel 1, 3° en 6°, a, en op artikel 3, § 2".

Artikel 1.

Dit artikel is gesteld als volgt :

"Dit besluit is van toepassing op de centra of ondernemingen die jongeren in moeilijkheden tewerkstellen en daartoe erkend zijn door de Executieve van de Gemeenschap".

.../...

Bij die tekst horen de volgende opmerkingen :

a. het woord "ondernemingen" is in dezen een niet-geëigende term; hij wordt beter vervangen door "verenigingen", gelet op het bepaalde in artikel 2, 1°, van het ontwerp. Die opmerking geldt voor alle bepalingen van het ontwerp waarin het woord "ondernemingen" is opgenomen;

b. de uitdrukking "jongeren in moeilijkheden" wordt in de tekst niet omschreven. Volgens het verslag aan de Koning gaat het om "jongeren die uit het familiaal milieu zijn uitgestoten, ex-gevangenen, drugverslaafden enzomeer".

Door de associatie van die jongeren met de tewerkstellende centra en verenigingen, kan de verduidelijking in het verslag aan de Koning volstaan. Niettemin mag men opmerken dat de bedoelde groep in het opschrift als "kansarme jongeren" wordt aangeduid en in de tekst als "jongeren in moeilijkheden". Het verdient aanbeveling zich aan een zelfde terminologie te houden ;

c. de toepassing van het ontwerp wordt afhankelijk gesteld van een erkenning van het centrum of de vereniging "door de Executieve van de Gemeenschap".

Afgezien van de invoering van een sociaal zekerheidsstatuut, die zaak is van de nationale overheid, is de beoogde regeling een vorm van bijstand aan personen die, overeenkomstig artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een gemeenschapsaangelegenheid is.

.../...

Het ontwerp organiseert die vorm van bijstand niet; het beperkt zich ertoe als voorwaarde tot de vrijstelling van patronale sociale-zekerheidsbijdragen te bepalen dat het centrum of de vereniging de erkenning door een Gemeenschap behoeft. Het ontwerp komt dan ook niet op het domein dat krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen is voorbehouden.

Door het stellen van die voorwaarde maakt het ontwerp de toepasbaarheid van de beoogde maatregelen evenwel afhankelijk van een initiatief van de betrokken Gemeenschap. Volgens de gemachtigde ambtenaar zijn dergelijke initiatieven nog niet bekend.

Voor de toepassing van het ontwerp in Brussel-Hoofdstad, stelt zich, zoals de tekst is geformuleerd, een bijzonder probleem, gelet op het bepaalde in artikel 59bis, § 4bis, van de Grondwet, inzonderheid wat de O.C.M.W. of de door deze opgerichte centra betreft.

Dat in acht genomen en onverminderd de opmerking omtrent de toepasbaarheid van het ontwerp, lijkt het aangewezen de woorden "daartoe erkend zijn door de Executieve van de Gemeenschap" (welke termen op zichzelf al niet accuraat zijn) te vervangen door "daartoe door de bevoegde overheid erkend zijn"; in het verslag aan de Koning zal dan hoeven te worden verduidelijkt wat met die zinsnede bedoeld is.

Artikel 2.

In 1° schrijve men gewoon : "... of in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk;". Het aangehaalde opschrift van de wet van 27 juni 1921 is overigens fout.

.../...

In 3° leze men : "... bedoeld in titel II, hoofdstuk III ...".

In 4° leze men : "zich ertoe verbinden de bewijzen voor te leggen of in te dienen die voor een toezicht op de naleving van dit besluit nodig zijn".

Artikel 3.

De bepaling mag eindigen als volgt : "... wat de in dit besluit bedoelde werknemers betreft".

Artikel 5.

Het ontwerp-besluit zal gelding hebben tot 31 december 1988. De tekst vervolgt : "Het kan verlengd worden bij een in ministerraad overlegd besluit".

Werkgevers vrijstellen van hun sociale zekerheidsbijdragen is zaak van de wetgever. De Koning heeft slechts die bevoegdheid voor de periode waarvoor Hem bijzondere machten zijn toegekend. Na het verstrijken van die periode, mist Hij de bevoegdheid om de maatregelen die met toepassing van een bijzondere-machtenwet zijn vastgesteld, te verlengen.

De aangehaalde zin moet dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

I. FONDEMENT LEGAL.

Le projet organise un statut limité de sécurité sociale en faveur d'une catégorie déterminée de jeunes qui sont occupés ou mis au travail par des centres d'accueil.

Ce statut consiste en ce que les jeunes occupés conformément aux dispositions du projet seront, par le fait de cette occupation, admis au bénéfice du régime de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité et à celui du régime des allocations familiales. Ils seront tenus au paiement de la cotisation, du moins en ce qui concerne l'assurance maladie-invalidité. Les centres qui les occupent, quant à eux, seront dispensés de toute obligation de cotiser.

Selon le fonctionnaire délégué, la réglementation en projet procure une base institutionnelle à des situations existantes. Le Gouvernement voit dans cette mesure une contribution à la création d'emplois; d'une part, le système est rendu attrayant pour les centres d'accueil puisqu'ils sont exemptés des cotisations de sécurité sociale; d'autre part, les jeunes visés acquièrent une qualification professionnelle qui leur facilite l'accès au marché général de l'emploi.

Envisagé sous cet angle, le projet peut trouver un fondement légal dans l'article 1er, 6°, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, visé au préambule. Il conviendrait cependant de faire également référence à l'article 1er, 3°, de

.../...

cette loi. En effet, notamment dans son article 3, le projet implique une extension du champ d'application de la législation en matière de sécurité sociale.

On peut relever au passage que le rapport au Roi ne précise pas pour quels motifs le statut de sécurité sociale envisagé est limité aux secteurs de l'assurance-maladie et au régime des allocations familiales.

Dans le délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pu vérifier notamment s'il résulte de cette limitation que l'occupation visée est sans incidence sur l'acquisition de droits à la pension ou, au terme de l'occupation, sur le droit aux allocations de chômage.

II. EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

Pour le motif qui vient d'être indiqué et étant donné qu'il est fait application de l'article 3, § 2, de la loi de pouvoirs spéciaux du 27 mars 1986, il convient d'écrire à l'alinéa 1er du préambule : "..., notamment l'article 1er, 3° et 6°, et l'article 3, § 2".

Article 1er.

Cet article est libellé comme suit :

"Le présent arrêté est d'application aux centres ou entreprises qui occupent des jeunes en difficulté et sont reconnus à cet effet par l'Exécutif de la Communauté".

Ce texte appelle les observations suivantes :

a. le terme "entreprises" n'est pas, en l'occurrence, le terme approprié; il vaudrait mieux le remplacer par "associations", eu égard à la disposition de l'article 2, 1°, du projet. Cette observation s'applique à toutes les dispositions du projet où le mot "entreprises" figure;

b. l'expression "jeunes en difficulté" (et non en difficultés) n'est pas définie dans le texte. Selon le rapport au Roi, il s'agit de "jeunes refoulés de leur milieu familial, d'ex-détenus, de drogués etc...".

Par la liaison qu'elle évoque ainsi entre les jeunes visés et les centres et associations qui les occupent, la précision donnée dans le rapport au Roi paraît suffisante. On remarquera néanmoins que le groupe de jeunes considéré est désigné dans l'intitulé par les termes "jeunes défavorisés" alors que dans le texte du projet il est question des "jeunes en difficulté". Il est recommandé de s'en tenir à un seul et même terme.

c. l'application du projet est subordonnée à la reconnaissance du centre ou de l'association "par l'Exécutif de la Communauté".

Indépendamment du fait qu'elle instaure un statut de sécurité sociale, mesure qui relève de l'autorité nationale, la réglementation envisagée est une forme de l'aide aux personnes qui, conformément à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, est une matière attribuée à la compétence des communautés.

Le projet n'organise pas cette forme d'aide; il se borne à mettre comme condition à l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale que le centre ou l'association doivent être reconnus par une Communauté. Le projet n'empiète donc pas sur le domaine réservé aux Communautés en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980.

En posant cette condition, le projet fait cependant dépendre l'applicabilité des mesures envisagées d'une initiative de la Communauté intéressée. Selon le fonctionnaire délégué, aucune initiative de ce genre n'est connue à ce jour.

Tel qu'il est formulé, le texte de l'article 1er, vu la disposition de l'article 59bis, § 4bis, de la Constitution, pose un problème particulier en ce qui concerne l'application du projet à Bruxelles-Capitale, plus spécialement à l'égard des C.P.A.S. ou des centres créés par ceux-ci.

Compte tenu de cette dernière remarque et sans préjudice de l'observation qui a été faite ci-dessus concernant l'applicabilité du projet, il paraît indiqué de remplacer les mots "sont reconnus à cet effet par l'Exécutif de la Communauté" (termes qui par eux-mêmes manquent déjà de précision) par les mots "sont reconnus à cet effet par l'autorité compétente"; il faudra alors préciser dans le rapport au Roi ce qu'il faut entendre par ce membre de phrase.

Article 2.

Au 1°, on écrira simplement : "... ou sous la forme d'une association sans but lucratif;". Dans le texte néerlandais, l'intitulé de la loi du 27 juin 1921 est d'ailleurs cité incorrectement.

.../...

Au 3°, il y a lieu d'écrire : "... visée au titre II, chapitre III ...".

Au 4°, il y a lieu d'écrire : "s'engager à produire ou à fournir les preuves nécessaires pour le contrôle de l'observation du présent arrêté".

Article 3.

Cette disposition peut se terminer purement et simplement comme suit : "... en ce qui concerne les travailleurs visés par le présent arrêté.".

Article 5.

L'arrêté en projet s'appliquera jusqu'au 31 décembre 1988. Le texte ajoute : "Il peut être prolongé par arrêté délibéré en Conseil des Ministres".

Exonérer les employeurs du paiement de leurs cotisations de sécurité sociale est l'affaire du législateur. Le Roi n'y est habilité que pour la période à raison de laquelle des pouvoirs spéciaux Lui ont été attribués. Après l'expiration de cette période, il ne Lui appartient pas de prolonger les mesures qui ont été prises en application d'un loi attributive de pouvoirs spéciaux.

La phrase reproduite ci-dessus doit dès lors être omise du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

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. J. VERMEIRE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, adjunct auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.