

YC.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L - 1 - - 6-07-1989 <i>Landemeulebroeck</i> Transmis à M. Overgedraakt aan de H.

L. 18.787/1.

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 28 oktober 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot opslorping van de structurele werkloosheid en herintegratie van langdurige werklozen", heeft op 2 maart 1989 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 28 octobre 1988, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "visant à assurer la résorption du chômage structurel et la réinsertion des chômeurs de longue durée", a donné le 2 mars 1989 l'avis suivant :

I. INHOUD VAN HET VOORSTEL.

Het voorstel verleent de in artikel 1 omschreven "structureel werklozen" een recht op een opleiding binnen een termijn van zes maanden volgend op hun aanvraag bij de subregionale tewerkstellingsdienst (artikel 2). Die opleiding moet voldoen aan de in artikel 3 bepaalde voorwaarden.

Krachtens de artikelen 5 en 6 zal in principe binnen drie maanden na het einde van de opleiding, door bemiddeling van de subregionale tewerkstellingsdienst, werk aan de betrokkene worden aangeboden, met dien verstande dat de werkloze aan wie na het verstrijken van die periode geen werk is aangeboden, drie maanden langer het bedrag van de werkloosheidsuitkering zal genieten bedoeld in artikel 160, § 3, van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid. Ook zal ten aanzien van de betrokken werkloze geen toepassing mogelijk zijn van artikel 143 van hetzelfde besluit, dat de schorsing van het recht op werkloosheidsuitkeringen betreft.

De uitkeringsgerechtigde werkloze die zonder wettige reden de bewuste beroepsopleiding weigert, verliest zijn aanspraak op uitkeringen overeenkomstig de artikelen 134 tot 140 van voormeld koninklijk besluit van 20 december 1963 (artikel 4).

.../...

Voorts bepaalt het voorstel de voorwaarden waarin vrijstelling of vermindering van de werkgeversbijdragen in de sociale zekerheid worden verleend in hoofde van de bedoelde werklozen die door een werkgever in dienst worden genomen (artikel 7).

Tevens worden de helft van de arbeidsplaatsen die in aanmerking komen voor een tegemoetkoming van het Interdepartementaal begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid en de helft van de betrekkingen van het Derde Arbeidscircuit (koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector) alsmede een derde van de betrekkingen van gesubsidieerde contractuelen (koninklijk besluit nr. 474 van 28 oktober 1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen), voor de bedoelde werklozen gereserveerd (artikel 8). Daarenboven bepaalt artikel 9 dat twee derde van het aantal stagiairs dat in een administratie of in een onderneming moet worden tewerkgesteld overeenkomstig het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces, moet bestaan uit structureel werklozen bedoeld in artikel 1, eerste lid, a), van het voorstel, te weten werklozen jonger dan 30 jaar die gedurende minimum 2 jaar ononderbroken uitkeringsgerechtigde volledig werkloze zijn.

Tenslotte wordt, krachtens artikel 10 van het voorstel, in de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, een bepaling opgenomen waarbij in de bij koninklijk besluit vast te stellen voorwaarden waaronder een

overheidsopdracht bij wege van een promotieovereenkomst of van een concessieovereenkomst mag worden gegund, een beding moet voorkomen houdende het aantal structureel werklozen dat voor de uitvoering van de overeenkomst in dienst moet worden genomen.

II. OVER DE BEVOEGDHEIDSVRAAG.

Neemt men het door het wetsvoorstel nagestreefde doel en de erdoor geregelde materies (1) als criteria bij het onderzoek van de bevoegdheidsvraag, dan blijkt uit het hiervoren gegeven summiere overzicht van de inhoud van het voorstel dat dit onderzoek moet worden toegespitst op de bevoegdheidsregeling inzake respectievelijk de beroepsomscholing en -bijscholing, de arbeidsbemiddeling en de wettewerkstelling van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen alsmede de sociale zekerheid.

1. Het voorstel regelt met de artikelen 2 en 3, een gemeenschapsbevoegdheid in zoverre het de positie van de betrokken werklozen op de arbeidsmarkt wil verbeteren door middel van een bijzondere opleiding welke, rekening gehouden met de toelichting (blz. 12), moet gerekend worden tot een beroepsomscholing en -bijscholing in de zin van artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

.../...

(1) Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof vermag de doelstelling van een norm, uit zichzelf, niet te bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat (arrest 1/89 van 31 januari 1989, overweging 8.B.4.).

2. Voorts bevat het voorstel regelen op het stuk van arbeidsbemiddeling (artikel 5) en wedertewerkstelling van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (artikel 8), welke materies krachtens artikel 6, § 1, IX, 1° respectievelijk 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, de programma's voor wedertewerkstelling in de besturen en diensten van de nationale overheid of die onder het toezicht van deze overheid ressorteren uitgezonderd.

3. De wijziging van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces (z.g. R.V.A.-stagiairs; artikel 9 van het voorstel) is zaak van de nationale overheid (Gedr. St., Senaat, 405-2, B.Z. 1988, blz. 131). Hetzelfde geldt voor de wijziging bij het ontworpen artikel 10 van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, alsmede voor de weerslag van de voorgestelde regeling op de werkloosheidsuitkeringen (artikelen 4 en 6) en op de sociale zekerheidsbijdragen (artikel 7), en dit op grond van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 1°, respectievelijk vijfde lid, 12°, van voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

+

De conclusie is derhalve dat de nationale wetgever slechts een fractie van het geheel van voorgestelde maatregelen vermag te nemen.

.../...

De belangrijkste daarvan is alleszins de vrijstelling c.q. de vermindering van de werkgeversbijdragen in de sociale zekerheid (artikel 7). Het slagen van het totale plan hangt immers in hoge mate af van die maatregel, welke de werkgevers ertoe moet aanzetten de door het voorstel beoogde werklozen in dienst te nemen.

In theorie ware het dus denkbaar dat de nationale wetgever een soort "kaderwet" uitvaardigt waarbij voormelde vrijstelling of vermindering van sociale zekerheidsbijdragen wordt verleend aan werkgevers die werklozen in dienst nemen die voldoen aan de voorwaarden gesteld in de wet maar waarvan de uitwerking voor het grootste deel afhangt van de onderscheiden Gemeenschappen en Gewesten, gelet op hun exclusieve bevoegdheid op het stuk van die materies.

De nadelen van een dergelijke werkwijze liggen voor de hand : gelet op de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten kan de wetgever hen niet verplichten de kaderwet "in te vullen" noch een voor het hele Rijk eenvormige of minstens coherente regeling waarborgen.

Het plan lijkt dan ook sluitender te kunnen worden verwezenlijkt door middel van een samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, als bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, waarbij een dergelijk akkoord onder meer kan worden gesloten met betrekking tot "het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden of ... de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven".

.../...

Aan een dergelijk samenwerkingsakkoord is trouwens reeds gedacht door de bijzondere wetgever met betrekking tot de thans lopende programma's voor wedertewerkstelling van werklozen die zowel de rechtstreekse toekenning van een financiële tegemoetkoming aan de werkgever omvatten als een vrijstelling van de werkgeversbijdragen in de sociale zekerheid : die programma's "zullen in de toekomst alleen nog mogelijk zijn middels een samenwerkingsakkoord tussen de Staat en het Gewest, aangezien alleen de Staat vrijstelling van de werkgeversbijdrage kan verlenen en alleen het Gewest de financiële tegemoetkoming kan storten" (Gedr. St., Senaat, nr. 405-2, B.Z. 1988, blz. 131).

Toegepast op de huidige zaak zouden in dat akkoord de ondertekenende partijen, dit wil zeggen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, de verbintenis aangaan de in het voorgelegde wetsvoorstel vervatte regeling - waarvan het doel, de inhoud en de middelen in het akkoord zouden worden opgenomen - samen te realiseren. Tevens zou ook de te volgen procedure kunnen worden uitgestippeld volgens welke ieder van de partijen haar aandeel in die realisatie zou leveren. Zo zou bijvoorbeeld kunnen overeengekomen worden dat de Staat de grondslag van de regeling legt door in een wet de vrijstelling of vermindering van de werkgeversbijdragen op te nemen in hoofde van de werklozen die worden tewerkgesteld volgens de voorwaarden overeengekomen in het voormelde akkoord en vastgelegd bij wet, decreet c.q. uitvoeringsbesluit door de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Of de onderhandelingen voorafgaand aan het bereiken van een samenwerkingsakkoord als in de voorgaande beschouwingen is bedoeld, langs de enkele weg van een parlementair initiatief kunnen worden bewerkstelligd, is een vraag die buiten het bereik ligt van de opdracht van de Raad van State, afdeling wetgeving.

I. TENEUR DE LA PROPOSITION.

La proposition accorde aux "chômeurs structurels" définis à l'article 1er un droit à une formation dans un délai de six mois à compter de l'introduction de leur demande auprès du service subrégional de l'emploi (article 2). Cette formation doit répondre aux conditions prévues à l'article 3.

En vertu des articles 5 et 6, un emploi sera en principe offert aux intéressés dans les trois mois de la fin de la formation, à l'intervention du service subrégional de l'emploi, étant entendu que le chômeur auquel aucun emploi n'est offert à l'expiration de cette période, bénéficiera pendant trois mois supplémentaires du montant de l'allocation de chômage, visé à l'article 160, § 3, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage. Par ailleurs, l'article 143 du même arrêté, relatif à la suspension du droit aux allocations de chômage ne pourra pas être appliqué au chômeur concerné.

Le chômeur indemnisé qui, sans motif légitime, refuse de suivre la formation professionnelle susvisée, perd ses droits aux allocations conformément aux articles 134 à 140 de l'arrêté royal précité du 20 décembre 1963 (article 4).

La proposition fixe, au surplus, les conditions dans lesquelles l'exonération ou la réduction des cotisations patronales à la sécurité sociale sont accordées pour les chômeurs concernés qui sont engagés par un employeur (article 7).

.../...

En outre, la moitié des emplois retenus pour une subvention de la part du Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi et la moitié des emplois du Troisième circuit de travail (arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand) ainsi que le tiers des emplois de contractuels subventionnés (arrêté royal n° 474 du 28 octobre 1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'Etat auprès de certains pouvoirs locaux) sont réservés à ces chômeurs (article 8). Au surplus, l'article 9 dispose que les deux tiers du nombre de stagiaires occupés dans une administration ou dans une entreprise en vertu de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes doivent consister en chômeurs structurels tels que visés à l'article 1er, alinéa 1er, a), de la proposition, à savoir, des chômeurs âgés de moins de 30 ans qui sont chômeur complet indemnisé pendant 2 ans au moins, sans interruption.

Enfin, l'article 10 de la proposition insère dans la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services une disposition en vertu de laquelle les conditions, à fixer par arrêté royal dans lesquelles un marché public de promotion ou de concession peut être passé, doivent comporter une clause déterminant le nombre de chômeurs structurels qui doivent être engagés pour l'exécution du marché.

.../...

II. DE LA COMPETENCE.

Si l'on retient comme critères d'appréciation de la compétence l'objectif poursuivi par la proposition de loi et les matières qu'elle règle (1) il ressort de l'aperçu sommaire de la teneur de cette proposition, donné ci-dessus, que cette appréciation devra porter essentiellement sur la répartition des compétences, respectivement en matière de reconversion et de recyclage, de placement et de remise au travail de chômeurs complets indemnisés, ainsi que de sécurité sociale.

1. En ses articles 2 et 3, la proposition règle une compétence communautaire en tant qu'elle vise à améliorer la position des chômeurs concernés sur le marché du travail par le truchement d'une formation spéciale qui, compte tenu des développements (page 12), doit être considérée comme une reconversion et un recyclage au sens de l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

2. La proposition contient, en outre, des règles en matière de placement (article 5) et de remise au travail de chômeurs complets indemnisés (article 8), matières qui, en vertu de l'article 6, § 1er, IX, 1° et 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, sont de la compétence des Régions, à l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité nationale ou placés sous sa tutelle.

.../...

(1) Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, l'objectif d'une norme ne permet pas, par lui-même, de déterminer si celle-ci entre dans la sphère de compétence du législateur dont elle émane (arrêt 1/89 du 31 janvier 1989, considération 8 B. 41).

3. La modification de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes (les "stagiaires ONEM"; article 9 de la proposition) est de la compétence de l'autorité nationale (Doc. parl., sénat, 405-2, S.E. 1988, p. 131). Il en va de même de la modification, opérée par l'article 10 de la proposition, de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services ainsi que de la répercussion de la réglementation en projet sur les allocations de chômage (articles 4 et 6) et sur les cotisations de sécurité sociale (article 7), cela sur la base de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 1°, et alinéa 5, 12°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

+

Force est de conclure, dès lors, que le législateur national ne peut prendre qu'une partie de l'ensemble des mesures proposées.

La principale de celles-ci est, en tout état de cause, l'exonération, le cas échéant la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale (article 7). La réussite de l'ensemble du plan dépend, en effet, pour une large part, de cette mesure qui doit inciter les employeurs à engager les chômeurs visés par la présente proposition de loi.

.../...

En théorie, il serait donc concevable que le législateur national édicte une sorte de "loi cadre" qui accorderait la susdite exonération ou réduction des cotisations de sécurité sociale aux employeurs qui engageraient des chômeurs satisfaisant aux conditions fixées par la loi, mais les effets de cette loi dépendraient, pour la majeure partie, des différentes Communautés et Régions, eu égard à la compétence exclusive de celles-ci en ces matières.

Les inconvénients d'un tel procédé sont évidents : vu l'autonomie des Communautés et des Régions, le législateur ne peut obliger celles-ci à "remplir" la loi-cadre, ni davantage garantir une réglementation uniforme ou du moins cohérente pour l'ensemble du Royaume.

Il semble, dès lors, que le plan pourrait être réalisé de façon plus cohérente au moyen d'un accord de coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions, tel qu'il est prévu par l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988, article aux termes duquel un tel accord peut être conclu, notamment, en ce qui concerne "l'exercice conjoint de compétences propres ou ... le développement d'initiatives en commun".

.../...

Le législateur spécial a d'ailleurs déjà songé à un tel accord de coopération, concernant les programmes de remise au travail des chômeurs, actuellement en cours, qui comprennent tant l'octroi direct d'une intervention financière à l'employeur qu'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale : ces programmes "ne pourront plus persister à l'avenir qu'au moyen d'un accord de coopération entre l'Etat et la Région puisque seul le premier peut consentir une exonération de cotisation patronale et seule la seconde peut verser l'intervention" (Doc. parl., Sénat, n° 405-2, S.E. 1988, p. 131).

En l'espèce, un tel accord impliquerait, de la part des parties signataires, c'est-à-dire l'Etat, les Communautés et les Régions, qu'elles s'engagent à réaliser ensemble la réglementation qui est contenue dans la présente proposition de loi et dont l'objet, la teneur et les moyens seraient repris dans l'accord. Cet accord pourrait également définir la procédure à suivre, selon laquelle chacune des parties apporterait sa contribution à cette réalisation. On pourrait ainsi convenir, par exemple, que l'Etat jette les bases de la réglementation en prévoyant, dans une loi, l'exonération ou la réduction des cotisations patronales pour les chômeurs mis au travail suivant les conditions qui sont convenues dans l'accord précité et qui sont fixées par une loi, un décret, le cas échéant un arrêté d'exécution pris par l'Etat, les Communautés ou les Régions.

La question de savoir si les négociations préalables à la conclusion d'un accord de coopération, tel qu'il est visé dans les considérations qui précèdent, peuvent s'effectuer par le seul biais d'une initiative parlementaire, excède la mission du Conseil d'Etat, section de législation.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

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

de Heren : F. DE KEMPENEER,
Messieurs :
G. SCHRANS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par
M. M. VAN DAMME, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

H. COREMANS.