

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 1997 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over 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 herinschakeling van de langdurig werklozen", heeft op 29 juli 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 23 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur 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 à la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée", a donné le 29 juillet 1997 l'avis suivant :

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

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling van dit ontwerp en van drie ermee samenhangende ontwerpen gemotiveerd

"door het feit dat deze besluiten onontbeerlijk zijn om toe te laten dat de werkgevers, die reeds bereid zijn arbeidsposten te creëren voor langdurige werklozen, hun dossiers terzake zouden kunnen indienen, dat deze besluiten tevens onontbeerlijk zijn om de betrokken administraties toe te laten de nodige schikkingen te nemen teneinde de administratieve procedures en de noodzakelijke formulieren op punt te stellen en dat iedere vertraging in de uitvaardiging van deze besluiten negatieve gevolgen heeft voor de herinschakelmogelijkheden van de langdurige werklozen en de door de Regering als prioriteir beschouwde politiek van bevordering van de tewerkstelling in het gedrang brengt.".

*

*

*

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 1 van het voor advies voorgelegde ontwerp bepaalt dat als "inschakelingsprojecten" 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 projecten ingericht door de werkgevers bedoeld in artikel 2 van het ontworpen besluit, binnen het kader waarvan die werkgevers arbeidsposten voorstellen die erkend zijn overeenkomstig de procedure bepaald door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid.

Artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit bepaalt dat de werkgevers die geheel of gedeeltelijk onderworpen zijn aan de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders of aan de besluitwet van 10 januari 1945 betreffende de maatschappelijke zekerheid van de mijnwerkers en ermee gelijkgestelden, arbeidsposten kunnen voorstellen, op voorwaarde dat ze hun wettelijke verplichtingen inzake tewerkstelling en sociale zekerheid naleven. Artikel 2, tweede lid, sluit een aantal werkgevers uit, i.h.b. werkgevers uit de publieke sector en werkgevers die uitzendkrachten aanwerven en ter beschikking stellen (1).

(1) Sommige van de aldus uitgesloten categorieën vallen onder de regeling van het koninklijk besluit van 9 juni 1997 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.

De arbeidsposten die voorgesteld worden dienen, luidens artikel 3 van het ontwerp, tot doel te hebben "het creëren van bijkomende tewerkstelling in taken die in het algemeen niet of niet meer worden verricht en die de kwaliteit van de diensten aan een klant verhogen, de arbeidsomstandigheden verbeteren voor het geheel van de werknemers in dienst van die werkgever of die betrekking hebben op leefmilieu."

Artikel 4, § 1, van het ontwerpbesluit bepaalt dat de werkgevers een erkenningsdossier moeten indienen. Het stelt ook de inhoud van dat dossier vast. Het dossier moet o.m. de verbintenis van de werkgever bevatten om de reeds in dienst zijnde werknemers niet te vervangen door de werknemers die worden tewerkgesteld in het kader van het project, alsmede de verbintenis om de aangeworven werknemers enkel activiteiten te laten uitvoeren die in de erkenningsbeslissing toegelaten zijn. Artikel 4, § 2, machtigt de Minister van Tewerkstelling en Arbeid de indieningsprocedure en de procedure voor advies van de werknemers te bepalen.

Artikel 5, § 1, van het ontwerpbesluit bepaalt dat de werknemers die aangeworven worden in een krachtens dat besluit erkende arbeidspost, onder de voorwaarden en modaliteiten door de Koning bepaald, gerechtigd zijn op een uitkering in het kader van de werkloosheidsverzekering of van de wetgeving betreffende het bestaansminimum, indien de werknemer op het ogenblik van de indienstneming een langdurig werkloze is en wordt aangeworven met een schriftelijke arbeidsovereenkomst die minstens voorziet in een halftijds uurrooster. Artikel 5, § 2, bepaalt wie als langdurig

.../...

werkloze in de zin van dit besluit wordt beschouwd en wie als daarmee gelijkgesteld beschouwd wordt.

Ten slotte machtigt artikel 6 van het ontwerp de Minister van Tewerkstelling en Arbeid om het model te bepalen van de verbintenissen van de werkgever bedoeld in artikel 4, § 1, van het ontwerp alsmede van de arbeids-overeenkomst bedoeld in artikel 5, § 1, van het ontwerp.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. De vraag rijst of het voor advies voorgelegde ontwerp geen aangelegenheid regelt die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Daarbij kan met name gedacht worden aan de bevoegdheid van de gewesten, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, inzake de programma's voor weder-tewerkstelling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen (artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) (1).

(1) Over een andere vorm van tewerkstelling van bepaalde werklozen en werkzoekenden in inschakelingsprogramma's, met name de tewerkstelling in "doorstromingsprogramma's", hebben de federale Staat en de drie gewesten op 4 maart 1997 een samenwerkingsakkoord gesloten. Volgens dat akkoord verbinden de ondertekenende partijen zich ertoe, "elk binnen hun bevoegdheid", de nodige maatregelen te nemen voor de creatie van doorstromingsprogramma's.

De desbetreffende bevoegdheid is aan de gewesten toegekend ten gevolge van de wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 door de bijzondere wet van 8 augustus 1988. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de laatstgenoemde wet heeft de Minister van Institutionele Hervormingen (N) over de bedoelde programma's, door hem "opsloppingsprogramma's" genoemd, o.m. het volgende verklaard :

"In het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid wordt hieronder verstaan : «projecten waarbij volgens de regels door de overheid vastgelegd, werklozen of ermee gelijkgestelden, andere werkzoekenden, sommige categorieën bestaansminimumtrekkers, worden tewerkgesteld in het kader van activiteiten van algemeen of maatschappelijk belang, en die geheel of gedeeltelijk uit de algemene middelen worden gefinancierd».

Het betreft derhalve werklozen die als dusdanig in een programma worden tewerkgesteld." (1).

Zoals o.m. uit de term "programma's" blijkt, gaat het in de bijzondere wet om maatregelen die erop gericht zijn van overheidswege bijkomende arbeidsplaatsen te creëren, waarvoor dan specifieke regels inzake de tewerkstelling zullen gelden. Het gaat m.a.w. om door de overheid

(1) Verslag namens de commissie van de Kamer, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516-6, p. 160. In de openbare vergadering van de Kamer preciseerde de Minister dat het bijzonder tijdelijk kader (B.T.K.), het derde arbeidscircuit (D.A.C.) en de gesubsidieerde contractuelen (GeCo's) onder de in de bijzondere wet bedoelde tewerkstellingsprogramma's vielen (verklaring van de heer Dehaene, Minister van Institutionele Hervormingen, Parl. Hand., Kamer, 29 juli 1988, p. 1433).

opgezette of gesubsidieerde projecten, die precies omwille van die betrokkenheid van de overheid gericht moeten zijn op "activiteiten van algemeen of maatschappelijk belang" (1).

Te onderscheiden van die door de gewesten te organiseren programma's voor wedertewerkstelling zijn de stelsels die voorzien in maatregelen ter aanmoediging van de werkgevers, opdat deze bijkomende arbeidskrachten, met name bepaalde categorieën van werklozen, zouden aanwerven. In die zin moet de volgende verklaring van de Minister van Institutionele Hervormingen (N) begrepen worden, eveneens afgelegd in het kader van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 :

"De contractuele tewerkstelling van bepaalde werklozen door werkgevers, die hiervoor vrijstelling van werkgeversbijdragen bekomen, kan ... niet worden beschouwd als tewerkstellingsprogramma's." (2).

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de gewesten bevoegd zijn om programma's op te zetten, die erop gericht zijn te voorzien in nieuwe arbeidsplaatsen, welke

-
- (1) Uit dit laatste kenmerk volgt dat het in beginsel zal gaan om activiteiten verricht bij een overheidsinstantie zelf of bij een vereniging uit de "non-profit"-sector.
- (2) Genoemd verslag, p. 160. In de openbare vergadering zou de Minister preciseren dat met name de jongerenstages niet tot de in de bijzondere wet bedoelde tewerkstellingsprogramma's behoorden, "omdat men hier een normaal arbeidscontract heeft in de bedrijven" (genoemde verklaring van de heer Dehaene, Minister van Institutionele Hervormingen, p. 1433).

.../...

openstaan voor werklozen en andere werkzoekenden (1). De federale overheid is daarentegen bevoegd gebleven om de tewerkstelling te bevorderen door middel van maatregelen die het voor de werkgevers aantrekkelijk maken om bijkomend personeel, inzonderheid bepaalde categorieën van werklozen, aan te werven. In het eerste geval ligt de nadruk op de creatie van arbeidsplaatsen, in het tweede geval ligt de nadruk op het creëren van voor de tewerkstelling gunstige omstandigheden, met name door het invoeren van specifieke maatregelen op het vlak van de sociale zekerheid (o.m. een vermindering van werkgeversbijdragen).

2. De ontworpen maatregelen zijn erop gericht werkgevers uit de privé-sector ertoe aan te zetten "arbeidsposten" voor te stellen, die aan bepaalde voorwaarden voldoen (zie artikel 3 van het ontwerp). Daarvoor kunnen dan werknemers aangeworven worden, die gerechtigd zijn op een uitkering (2). In plaats van aan de betrokkenen nog een werk-

(1) Het moet gaan om een "plaatsing" van personen (zie artikel 6, § 1, IX, 2°, tweede lid, van de bijzondere wet). Het opzetten van een stelsel waarbij werklozen, zonder op enigerlei wijze het statuut van werkloze te verliezen, bepaalde activiteiten kunnen verrichten voor derden, zonder dat die derden als werkgevers beschouwd kunnen worden, kadert niet binnen de bevoegdheid van de gewesten. Zie aldus, i.v.m. de regeling inzake de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 58/95, overw. B.8.2 tot B.8.4.

(2) Uit een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, waarover de Raad van State heden advies L. 26.729/1/V geeft, blijkt dat die uitkering "herinschakelingsuitkering" genoemd wordt.

loosheidsvergoeding uit te keren, stelt de federale overheid aldus middelen ter beschikking die, vanuit het oogpunt van de werkgever, de loonkost verlagen (1).

De middelen die de federale overheid hanteert, houden verband met haar bevoegdheid inzake sociale zekerheid. In zoverre het ontwerp zich beweegt op het terrein van het tewerkstellingsbeleid, gaat het niet om de creatie van specifieke arbeidsplaatsen, maar om de aanmoediging van de aanwerving van bepaalde categorieën van werkzoekenden, met wie een gewone arbeidsovereenkomst gesloten moet worden.

Gelet op de kenmerken van de ontworpen regeling, moet geconcludeerd worden dat het niet gaat om het opzetten van een "programma van wedertewerkstelling", in de zin van artikel 6, § 1, IX, 2º, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het ontwerp treedt derhalve niet op het terrein dat behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

(1) De mogelijkheid voor de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening om dergelijke uitkeringen te doen, is ingevoerd bij koninklijk besluit van 14 november 1996 (aanvulling van artikel 7, § 1, derde lid, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders met een onderdeel m). Dat koninklijk besluit is genomen ter uitvoering van artikel 33, 2º, van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de laatstgenoemde wet werden de te nemen maatregelen beschreven als toepassingen van "een meer actief gebruik van de werkloosheidsuitkeringen" (memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 607-1, p. 24; verslag namens de commissie van de Kamer, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 607-9, p. 255).

Het komt de Raad van State ten slotte voor dat de federale overheid, door het vaststellen van de ontworpen regeling, de uitoefening van de bevoegdheid van de gewesten inzake de programma's van wedertewerkstelling van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van daarmee gelijkgestelde personen niet onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken. De federale overheid lijkt aldus binnen de grenzen te blijven, die het evenredigheidsbeginsel aan haar bevoegdheid stelt (1).

RECHTSGROND

Onder voorbehoud van hetgeen hierna opgemerkt zal worden i.v.m. sommige subdelegaties aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en i.v.m. artikel 5, § 1, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, m), van de voornoemde besluitwet van 28 december 1944, ingevoegd bij koninklijk besluit van 14 november 1996. Naar luid van die bepaling moet 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 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.

(1) Vgl., i.v.m. de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 58/95, overw. B.8.5 - B.8.7.

ALGEMENE OPMERKING

In fine van artikel 1 van het ontwerp wordt een delegatie verleend aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid (lees : "Minister bevoegd voor de tewerkstelling en arbeid") om de erkenningsprocedure te bepalen. In een dergelijke subdelegatie wordt eveneens voorzien in de artikelen 4, § 2, en 6 van het ontwerp, respectievelijk voor het bepalen van de procedure voor het indienen van de dossiers met het oog op een erkenning als arbeidspost en van de procedure met betrekking tot het advies van de werknemers, en voor het bepalen van het model van de in artikel 4, § 1, bedoelde verbintenissen en van de arbeids-overeenkomst bedoeld in artikel 5, § 1, 2°.

Krachtens de in de artikelen 108 en 33, tweede lid, van de Grondwet vervatte regeling is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn in beginsel uitsluitend zaak van de Koning. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Koning verordenende bevoegdheid delegeert aan een Minister, worden slechts bestaanbaar geacht met de voornoemde grondwettelijke voorschriften voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op specifieke onderdelen van de reglementering die bovendien van bijkomstige en aanvullende aard zijn.

Alhoewel de belangrijkste elementen door de Koning in het ontwerp zelf worden bepaald, met name welke werkgevers en arbeidsposten in aanmerking komen en welke de inhoud is van het erkenningsdossier, dient de subdelegatie, bedoeld in de artikelen 1 en 4, § 2, eerste volzin, als te

.../...

verregaand beschouwd te worden. Terwijl een subdelegatie nog aanvaard zou kunnen worden voor het bepalen van de procedure met betrekking tot het advies van de werknemers, bedoeld in artikel 4, § 2, tweede volzin, van het ontwerp, of voor het vaststellen van modelformulieren, bedoeld in artikel 6, hebben de eerstvermelde delegaties immers betrekking op de integrale erkenningsprocedure. Een dergelijke regeling kan bezwaarlijk aangemerkt worden als een detailmaatregel.

Deze opmerking klemmt des te meer omdat uit de artikelen 2 en 4 van het ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de procedure van indiening van de dossiers en van erkenning van de arbeidsposten in het kader van de herinschakeling van de langdurig werklozen, waarover de Raad van State heden advies L. 26.728/1/V geeft, welke bepalingen genomen zijn ter uitvoering van de genoemde bepalingen van het voorliggend ontwerp, blijkt dat de Minister de bedoeling heeft om de beslissingsbevoegdheid in eerste aanleg aan bepaalde ambtenaren toe te wijzen en om in een georganiseerd administratief beroep te voorzien. Afgezien van de vraag of het ontworpen koninklijk besluit de Minister tot het regelen van zo fundamentele aspecten van de procedure machtigt, dient in elk geval vastgesteld te worden dat een dergelijke machtiging niet verenigbaar zou zijn met de grondwettelijke beginselen inzake de delegatie van verordenende macht aan een minister.

Uit het voorgaande volgt dat in elk geval de delegaties bedoeld in de artikelen 1 en 4, § 2, eerste volzin, uit het ontwerp weggelaten moeten worden, en dat de

.../...

artikelen 2 en 4 van het ontwerp van ministerieel besluit L. 26.728/1/V in het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit opgenomen moeten worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

Zoals het tweede lid, a, is geredigeerd, zou het Arbitragehof, als werkgever, niet uitgesloten worden uit het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. De Raad van State betwijfelt of zulks wel strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp.

Artikel 3

Uit de toelichting verschaft door de gemachtigde van de regering moet worden afgeleid dat met het woord "leefmilieu" bedoeld wordt "het leefmilieu binnen de betrokken onderneming". Het verdient aanbeveling de tekst van artikel 3 in die zin te preciseren.

Artikel 5

1. Hoewel het ontwerp, in zijn geheel genomen, voldoende rechtsgrond vindt in artikel 7, § 1, derde lid, m), van de voornoemde besluitwet van 28 december 1944, moet nochtans voorbehoud worden gemaakt voor de verwijzing, in de

.../...

inleidende zin van artikel 5, § 1, naar "een uitkering in het kader ... van de wetgeving betreffende het bestaansminimum". Artikel 7, § 1, derde lid, m, bepaalt immers uitdrukkelijk dat de uitkering verzekerd wordt door de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, desgevallend met de hulp van de in punt i van hetzelfde lid bedoelde organismen, d.w.z. de daartoe opgerichte of op te richten instellingen. De uitkering van het bestaansminimum, verzekerd door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, is derhalve geen taak van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, zodat in de inleidende zin van artikel 5, § 1, de woorden "of van de wetgeving betreffende het bestaansminimum" moeten worden geschrapt.

2. 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, wat de werkloosheidsverzekering betreft, zijn vervat in ontworpen bepalingen van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, waarover de Raad van State heden advies L. 26.729/1/V geeft.

Er kan worden overwogen om uitdrukkelijk naar deze regeling 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.

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

En l'occurrence, l'urgence invoquée en ce qui concerne le présent projet et trois projets connexes, est motivée

"door het feit dat deze besluiten onontbeerlijk zijn om toe te laten dat de werkgevers, die reeds bereid zijn arbeidsposten te creëren voor langdurige werklozen, hun dossiers terzake zouden kunnen indienen, dat deze besluiten tevens onontbeerlijk zijn om de betrokken administraties toe te laten de nodige schikkingen te nemen teneinde de administratieve procedures en de noodzakelijke formulieren op punt te stellen en dat iedere vertraging in de uitvaardiging van deze besluiten negatieve gevolgen heeft voor de herinschakelingsmogelijkheden van de langdurige werklozen en de door de Regering als prioriteir beschouwde politiek van bevordering van de tewerkstelling in het gedrang brengt.".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

L'article 1er du projet d'arrêté soumis pour avis prévoit 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 projets établis par les employeurs visés à l'article 2 de l'arrêté en projet, dans le cadre desquels ces employeurs proposent des postes de travail qui sont reconnus conformément à la procédure déterminée par le Ministre de l'Emploi et du Travail.

L'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté-loi prévoit que les employeurs qui sont soumis en tout ou en partie à la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ou à l'arrêté-loi du 10 janvier 1945 concernant la sécurité sociale des ouvriers mineurs et assimilés, peuvent proposer des postes de travail, à condition qu'ils respectent leurs obligations légales en matière d'emploi et de sécurité sociale. L'article 2, alinéa 2, exclut un nombre d'employeurs, en particulier les employeurs du secteur public et les employeurs qui engagent des intérimaires et les mettent à disposition (1).

(1) Certaines des catégories ainsi exclues sont soumises à l'arrêté royal du 9 juin 1997 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.

Selon l'article 3 du projet, les postes de travail proposés doivent avoir pour objectif "la création d'emplois supplémentaires dans des fonctions qui ne sont généralement pas ou plus exercées et qui augmentent la qualité des services au client, améliorent les conditions de travail pour l'ensemble des travailleurs au service de cet employeur ou concernent la protection de l'environnement.".

L'article 4, § 1er, du projet d'arrêté prévoit que les employeurs doivent introduire un dossier de reconnaissance. Il en arrête également le contenu. Le dossier doit notamment comporter l'engagement de l'employeur de ne pas remplacer ses travailleurs déjà en service par des travailleurs occupés dans le cadre du projet, ainsi que l'engagement d'occuper les travailleurs engagés uniquement pour les activités autorisées dans la décision de reconnaissance. L'article 4, § 2, autorise le Ministre de l'Emploi et du Travail à déterminer la procédure d'introduction et la procédure relative à l'avis des travailleurs.

L'article 5, § 1er, du projet d'arrêté dispose que les travailleurs qui sont engagés dans un poste de travail reconnu en vertu de cet arrêté ont droit, sous les conditions et suivant les modalités fixées par le Roi, à une allocation dans le cadre de l'assurance-chômage ou de la législation relative au minimum de moyens d'existence, lorsque le travailleur est au moment de l'engagement un chômeur de longue durée et est engagé dans les liens d'un contrat de travail constaté par écrit et qui prévoit un horaire de travail au moins à mi-temps. L'article 5, § 2,

.../...

détermine qui est considéré comme chômeur de longue durée au sens de cet arrêté et qui est considéré comme assimilé.

Enfin, l'article 6 du projet autorise le Ministre de l'Emploi et du Travail à fixer le modèle des engagements de l'employeur visés à l'article 4, § 1er, du projet ainsi que celui du contrat de travail visé à l'article 5, § 1er, du projet.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

1. La question se pose de savoir si le projet soumis pour avis ne règle pas une matière qui est de la compétence des régions. A ce propos, on peut évoquer notamment la compétence des régions, en ce qui concerne la politique de l'emploi, pour ce qui est des programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées (article 6, § 1er, IX, 2º, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) (1).

La compétence en cette matière a été attribuée aux régions à la suite de la modification de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 8 août 1988. Au cours des

(1) Le 4 mars 1997, l'Etat fédéral et les trois régions ont conclu un accord de coopération concernant une autre forme de mise au travail de certains chômeurs et demandeurs d'emploi dans des programmes d'insertion, notamment l'occupation dans des "programmes de transition professionnelle". Selon cet accord, les parties contractantes s'engagent à prendre, "chacune dans le cadre de ses compétences", les mesures nécessaires à la création de programmes de transition professionnelle.

travaux préparatoires de cette dernière loi, le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a notamment déclaré ce qui suit à propos des programmes en question, qu'il appelle "programmes de résorption" :

"Le Ministère de l'Emploi et du Travail entend par là des projets par lesquels des chômeurs ou assimilés, d'autres demandeurs d'emploi, certaines catégories de bénéficiaires du minimex, sont mis au travail, selon les règles fixées par les pouvoirs publics, dans le cadre d'activités d'intérêt général ou social, et qui sont financés en tout ou en partie au moyen des ressources générales.

Il s'agit donc des chômeurs placés en tant que tels dans le cadre d'un programme." (1).

Ainsi qu'il résulte notamment du mot "programmes", la loi spéciale porte sur des mesures visant à la création par les pouvoirs publics de postes de travail supplémentaires, qui seront alors soumis à des règles spécifiques en matière d'emploi. Il s'agit, en d'autres termes, de projets élaborés ou subventionnés par les pouvoirs publics, projets qui, précisément en raison de cette association des pouvoirs

(1) Rapport fait au nom de la commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516-6, p. 160. En séance publique de la Chambre, le Ministre a précisé que le cadre spécial temporaire (C.S.T.), le troisième circuit de travail (T.C.T.) et les contractuels subventionnés (A.C.S.) étaient soumis aux programmes pour l'emploi prévus par la loi spéciale (déclaration de M. Dehaene, Ministre des Réformes institutionnelles, Ann. parl., Chambre, 29 juillet 1988, p. 1433).

publics, doivent être axés sur des "activités d'intérêt général ou social" (1).

Il ne faut pas confondre ces programmes de remise au travail que les régions doivent organiser et les systèmes qui prévoient des mesures encourageant les employeurs à engager ces travailleurs supplémentaires, à savoir certaines catégories de chômeurs. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la déclaration suivante que le Ministre des Réformes institutionnelles (N) a également faite dans le cadre des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1988 :

"L'engagement contractuel de certains chômeurs par des employeurs, qui bénéficient de ce fait d'une exonération des cotisations patronales, ne peut, ..., être considéré comme ressortissant à un programme pour l'emploi." (2).

Il est permis de conclure de ce qui précède qu'il est au pouvoir des régions d'élaborer des programmes visant à prévoir de nouveaux emplois accessibles aux chômeurs et

(1) Il résulte de cette dernière spécification qu'il s'agira, en principe, d'activités exécutées auprès d'un organe public même ou d'une association du secteur non-marchand.

(2) Rapport précité, p. 160. En séance publique, le Ministre a précisé que les stages des jeunes, notamment, ne figuraient pas au nombre des programmes pour l'emploi, "parce qu'il y a en l'occurrence un contrat de travail normal dans les entreprises" (déclaration précitée de M. Dehaene, Ministre des Réformes institutionnelles, p. 1433).

aux autres demandeurs d'emploi (1). L'autorité fédérale, en revanche, est demeurée compétente pour promouvoir l'emploi par des mesures qui rendent attrayant pour les employeurs l'engagement de personnel supplémentaire, notamment certaines catégories de chômeurs. Dans le premier cas, l'accent est mis sur la création d'emplois, dans le second, il est mis sur la création de circonstances favorables pour l'emploi, en prenant des mesures spécifiques dans le domaine de la sécurité sociale (entre autres une réduction des cotisations patronales).

2. Les mesures en projet tendent à inciter les employeurs du secteur privé à proposer des "postes de travail" qui remplissent certaines conditions (voir l'article 3 du projet). Il est alors permis d'engager à cet effet des travailleurs qui bénéficient d'une allocation (2).

(1) Il doit s'agir d'un "placement" de personnes (voir l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 2, de la loi spéciale). La mise en oeuvre d'un système suivant lequel, sans perdre en aucune manière leur statut de chômeur, les chômeurs peuvent effectuer certaines activités pour des tiers, sans que ceux-ci ne soient considérés comme des employeurs, ne se concilie pas avec la compétence des régions. Voir ainsi, à propos de la réglementation relative aux agences locales pour l'emploi, Cour d'arbitrage, 12 juillet 1995, n° 58/95, considérant B.8.2 à B.8.4.

(2) Il ressort d'un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 26.729/1/V, que cette allocation est dénommée "allocation de réinsertion".

Plutôt que verser encore des allocations de chômage aux intéressés, l'autorité fédérale met ainsi des moyens à disposition qui, du point de vue de l'employeur, diminuent le coût salarial (1).

L'autorité fédérale utilise des moyens en rapport avec sa compétence en matière de sécurité sociale. Dans la mesure où le projet relève de la politique de l'emploi, l'objectif n'est pas de créer des postes de travail spécifiques, mais d'encourager l'engagement de certaines catégories de demandeurs d'emploi avec lesquels il faut conclure un contrat de travail ordinaire.

Eu égard aux caractéristiques de la réglementation en projet, il y a lieu de conclure que l'on n'envisage pas d'élaborer un "programme de remise au travail", au sens de l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Le projet n'empiète dès lors pas sur la compétence dévolue aux régions.

(1) La faculté pour l'Office national de l'emploi de verser de pareilles allocations, a été établie par l'arrêté royal du 14 novembre 1996 (qui a complété l'article 7, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs par un point m). Cet arrêté royal a été pris en exécution de l'article 33, 2°, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions. Dans les travaux préparatoires de cette dernière loi, les mesures à prendre ont été définies comme les applications d'une "utilisation plus active des allocations de chômage" (exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607-1, p. 24; rapport fait au nom de la commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 607-9, p. 255).

Il apparaît, enfin, au Conseil d'Etat qu'en adoptant la réglementation en projet, le législateur fédéral n'a pas rendu impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales relatives aux programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées. L'autorité fédérale paraît donc ne pas excéder les limites que le principe de proportionnalité impose à sa compétence (1).

FONDEMENT LEGAL

Sous réserve des observations formulées ci-après en ce qui concerne certaines subdélégations au Ministre de l'Emploi et du Travail et l'article 5, § 1er, le projet tient son fondement légal de l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi précité du 28 décembre 1944, inséré par l'arrêté royal du 14 novembre 1996. Selon cette disposition, l'Office national de l'emploi doit, dans les conditions que le Roi détermine et avec l'aide des organismes créés en vertu du point i) du même alinéa, assurer 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.

(1) Cfr., à propos des agences locales pour l'emploi, Cour d'arbitrage, 12 juillet 1995, n° 58/95, considérant B.8.5 - B.8.7.

OBSERVATION GENERALE

A la fin de l'article 1er du projet, une délégation est conférée au Ministre de l'Emploi et du Travail (lire : "Ministre qui a l'Emploi et le Travail dans ses attributions") pour déterminer la procédure de reconnaissance. Une pareille subdélégation est également prévue aux articles 4, § 2, et 6 du projet, d'une part, pour déterminer la procédure relative à l'introduction des dossiers en vue d'une reconnaissance comme poste de travail et la procédure relative à l'avis des travailleurs et, d'autre part, pour fixer le modèle des engagements visés à l'article 4, § 1er, et du contrat de travail visé à l'article 5, § 1er, 2º.

En vertu des règles énoncées aux articles 108 et 33, alinéa 2, de la Constitution, l'établissement des règlements nécessaires pour l'exécution des lois est, en principe, de la compétence exclusive du Roi. Les dérogations au principe selon lequel le Roi délègue la compétence réglementaire à un Ministre, ne sont réputées se concilier avec les prescriptions constitutionnelles précitées que dans la mesure où les délégations accordées se rapportent à des éléments spécifiques de la réglementation qui sont, de surcroît, d'ordre accessoire et complémentaire.

Bien que les éléments principaux soient déterminés par le Roi dans le projet même, à savoir les employeurs et les postes de travail pris en compte ainsi que le contenu du dossier de reconnaissance, la subdélégation visée aux articles 1er et 4, § 2, première phrase, doit être considérée comme trop étendue. Alors qu'une subdélégation pourrait

.../...

encore être admise pour la détermination de la procédure relative à l'avis des travailleurs, visée à l'article 4, § 2, seconde phrase, du projet, ou pour la fixation du modèle des formulaires, visée à l'article 6, les délégations prérappelées concernent, en effet, l'ensemble de la procédure de reconnaissance. Une pareille réglementation ne peut guère être qualifiée de mesure d'ordre accessoire.

Cette observation est d'autant plus pertinente que les articles 2 et 4 du projet d'arrêté ministériel fixant la procédure d'introduction des dossiers et de reconnaissance des postes de travail dans le cadre de la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 26.728/1/V, dispositions qui sont prises en exécution des dispositions précitées du projet examiné, font apparaître que le Ministre se propose d'attribuer le pouvoir de décision en premier ressort à certains fonctionnaires et d'organiser un recours administratif. Indépendamment de la question de savoir si l'arrêté royal en projet autorise le Ministre à régler des aspects aussi fondamentaux de la procédure, il faut constater, en tout cas, qu'une pareille habilitation ne serait pas compatible avec les principes constitutionnels en matière de délégation de pouvoir réglementaire à un ministre.

Il résulte de ce qui précède qu'en tout état de cause, les délégations visées aux articles 1er et 4, § 2, première phrase, doivent être omises du projet et que les articles 2 et 4 du projet d'arrêté ministériel L. 26.728/1/V doivent être incorporés au présent projet d'arrêté royal.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 2

Selon la rédaction actuelle de l'alinéa 2, a, la Cour d'arbitrage ne serait pas exclue, en tant qu'employeur, du champ d'application de la réglementation en projet. Le Conseil d'Etat se demande si telle est bien l'intention des auteurs du projet.

Article 3

Il convient de déduire des éclaircissements fournis par le délégué du gouvernement que le mot "environnement" recouvre "l'environnement à l'intérieur de l'entreprise concernée". Il est recommandé de préciser le texte de l'article 3 dans ce sens.

Article 5

1. Bien que le projet, pris globalement, trouve un fondement légal suffisant à l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi précité du 28 décembre 1944, il faut toutefois formuler une réserve à propos de la référence, faite dans la phrase introductive de l'article 5, § 1er, à "une allocation dans le cadre ... de la législation relative au minimum de moyens d'existence". L'article 7, § 1er, alinéa 3, m, prévoit, en effet, de manière explicite que le paiement de l'allocation est assuré par l'Office

.../...

national de l'emploi, au besoin avec l'aide des organismes visés au point i du même alinéa, c'est-à-dire les organismes créés ou à créer à cet effet. L'allocation de minimum de moyens d'existence, dont le paiement est assuré par les centres publics d'aide sociale, n'incombe dès lors pas à l'Office national de l'emploi, en sorte qu'il faudrait supprimer les mots "ou de la législation relative au minimum de moyens d'existence" dans la phrase introductive de l'article 5, § 1er.

2. La phrase introductive de l'article 5, § 1er, fait référence aux "conditions et modalités fixées par Nous". Selon les déclarations du délégué du gouvernement, ce membre de phrase fait allusion aux règles qui, en ce qui concerne l'assurance-chômage, sont inscrites dans les dispositions en projet de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, sur lequel le Conseil d'Etat rend ce jour l'avis L. 26.729/1/V.

Il pourrait être envisagé de faire référence explicitement à cette réglementation. Pareille référence précise serait en tout cas plus judicieuse qu'une référence générale - et superflue - aux conditions et modalités à fixer par le Roi même.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

 D. ALBRECHT,
 P. LEMMENS,

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. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. Ch. BAMPs, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. L. VERMEIRE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme Ch. BAMPs, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER