

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 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 langdurige 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 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", 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 herinschakelingsmogelijkheden 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 ontworpen 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 - ontwerp waarover de Raad van State heden advies L. 26.727/1/V geeft - bepaalt dat de Minister van Tewerkstelling en Arbeid de procedure bepaalt voor de erkenning van arbeidsposten. Artikel 4, § 2, van dat ontworpen besluit bepaalt dat de Minister de procedure bepaalt voor de indiening van de dossiers, evenals de procedure m.b.t. het advies van de werknemers.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de uitvoering van die artikelen.

Artikel 2, § 1, bepaalt dat de arbeidsposten erkend worden door de directeur van het bevoegde werkloosheidsbureau van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening (R.V.A.) en, indien de bevoegde gewestelijke overheden aldus beslissen, de directeur van de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling. Indien een project tewerkstelling voorziet in het ambtsgebied van "meer dan twee" directeurs, neemt een college van directeurs de beslissing.

Het ontwerp regelt voorts de procedure voor het indienen van het dossier en het onderzoek van de aanvraag (artikel 2, §§ 2 tot 4).

.../...

Artikel 2, § 5, bepaalt dat de werkgever wiens aanvraag tot erkenning van een arbeidspost is afgewezen, daartegen bezwaar kan indienen. Als de beslissing is genomen door de directeurs, wordt over het bezwaar uitspraak gedaan door een college van leidende ambtenaren; als de bestreden beslissing is genomen door een college van directeurs, wordt over het bezwaar beslist door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid.

Artikel 3 stelt de procedure vast voor het advies van de werknemers over een aanvraag tot erkenning van een arbeidspost.

Artikel 4 bevat bepalingen i.v.m. de intrekking van een erkenning.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. De ontworpen regeling is, zoals gezegd, vastgesteld ter uitvoering van een ontworpen koninklijk besluit, waarover de Raad van State heden advies L. 26.727/1/V geeft.

In dat advies komt de Raad van State tot de conclusie dat het opzetten van een stelsel ter aanmoediging van door de werkgevers voor te stellen arbeidsposten, geen inbreuk maakt op de bevoegdheid van de gewesten inzake de programma's voor wedertewerkstelling van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van daarmee gelijkgestelde personen (artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

.../...

Die conclusie geldt uiteraard ook voor het voorliggende ontwerp.

2. In de uitoefening van haar bevoegdheid dient de federale overheid de autonomie van de gewesten te eerbiedigen.

Die autonomie zou miskend worden als ambtenaren die vallen onder de bevoegdheid van de gewesten, door de federale overheid belast zouden worden met taken, of als de gewesten verplicht zouden worden vertegenwoordigers aan te wijzen in instellingen van de federale overheid.

Uit het ontwerp blijkt dat, in zoverre ambtenaren van gewestelijke overheden bij de toepassing van de ontworpen regeling betrokken worden, dit slechts gebeurt "indien de bevoegde gewestelijke overheden aldus beslissen" (artikel 1, 3°, 5° en 6°). Aldus gebeurt de medewerking van de gewesten op vrijwillige basis, en is er geen miskening van hun autonomie.

RECHTSGROND

In het hiervóór genoemde advies L. 26.727/1/V van heden komt de Raad van State tot de conclusie dat het betrokken ontworpen koninklijk besluit op een aantal punten voorziet in een te ruime delegatie aan de Minister bevoegd voor de tewerkstelling en arbeid. Dit is met name het geval

.../...

voor de machtiging om de erkenningsprocedure en de procedure voor het indienen van erkenningsdossiers te regelen.

Voor de betrokken bepalingen van het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit is er dus geen rechtsgrond. Zoals in het advies L. 26.727/1/V wordt uiteengezet, dienen minstens die bepalingen opgenomen te worden in het ontwerp L. 26.727/1/V.

De stellers van het voorliggende ontwerp dienen zich dan verder af te vragen of het niet beter is meteen alle bepalingen van het voorliggende ontwerp te verwerken in het genoemde ontwerp L. 26.727/1/V.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. In paragraaf 1, derde lid, schrijve men "van twee of meer directeurs" in plaats van "van meer dan twee directeurs". De gemachtigde van de regering is het hiermee eens.

2. In paragraaf 3, tweede lid, wordt bepaald dat, indien beslist wordt de voorgestelde arbeidsposten niet te erkennen, deze beslissing met bijzondere redenen dient omkleed te zijn.

.../...

Deze bepaling doet er vanzelfsprekend niet aan af dat elke beslissing in verband met de erkenning van een arbeidspost en welke rechtsgevolgen heeft, met toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, formeel zal moeten worden gemotiveerd. Dit geldt dus ook voor de beslissingen waarbij de aanvraag tot erkenning wordt ingewilligd.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 2, §§ 4, tweede lid, en 5, vierde en zevende lid, en voor artikel 4, tweede lid.

Artikel 4

In het derde lid schrijve men, mede omwille van de overeenkomst met de in artikel 2 gebruikte terminologie, "ontvangst" in plaats van "kennisgeving".

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, la demande de traitement urgent du projet et de trois projets connexes est motivée comme suit :

"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.".

*

* *

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

PORTEE DU PROJET

.../...

L'article 1er du projet de l'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 - projet sur lequel le Conseil d'Etat émet ce jour l'avis n° L. 26.727/1/V - dispose que le Ministre de l'Emploi et du Travail détermine la procédure relative à la reconnaissance des postes de travail. L'article 4, § 2, du même arrêté en projet dispose que le Ministre détermine la procédure relative à l'introduction des dossiers, ainsi que la procédure relative à l'avis des travailleurs.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis tend à mettre en oeuvre ces articles.

L'article 2, § 1er, dispose que les postes de travail sont reconnus par le directeur du bureau du chômage compétent de l'Office national de l'emploi (ONEM) ou, si les autorités régionales compétentes en décident ainsi, par le directeur du service régional de l'emploi compétent. Lorsqu'un projet prévoit des emplois qui seront exercés dans le ressort de "plus de deux" directeurs, la décision est prise par un collège de directeurs.

Le projet règle, en outre, la procédure relative à l'introduction du dossier et à l'examen de la demande (article 2, §§ 2 à 4).

L'article 2, § 5, dispose que l'employeur dont la demande de reconnaissance d'un poste de travail a été rejetée peut introduire un recours contre la décision de

.../...

rejet. Lorsque celle-ci a été prise par les directeurs, le collège des fonctionnaires dirigeants statue sur le recours; lorsqu'elle a été prise par un collège des directeurs, il est statué sur le recours par le Ministre de l'Emploi et du Travail.

L'article 3 fixe la procédure de consultation des travailleurs au sujet d'une demande de reconnaissance d'un poste de travail.

L'article 4 contient des dispositions relatives au retrait de la reconnaissance.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

1. Ainsi qu'il a été dit, les règles en projet sont prises en exécution d'un arrêté royal en projet, sur lequel le Conseil d'Etat émet ce jour l'avis L. 26.727/1/V.

Dans cet avis, le Conseil d'Etat aboutit à la conclusion que l'organisation d'un système en vue d'encourager la proposition de postes de travail par les employeurs ne porte pas atteinte à la compétence des Régions en matière de 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).

Il va sans dire que cette conclusion vaut aussi pour le présent projet.

.../...

2. Dans l'exercice de sa compétence, l'autorité fédérale est tenue au respect de l'autonomie des Régions.

Cette autonomie serait méconnue si des fonctionnaires ressortissant aux Régions se voyaient charger de missions par l'autorité fédérale, ou si les Régions étaient tenues de désigner des représentants au sein d'institutions de l'autorité fédérale.

Il appert du projet que, dans la mesure où des fonctionnaires d'autorités régionales sont associés à l'application des règles en projet, cela ne se fera que "si les autorités régionales compétentes le décident ainsi" (article 1er, 3°, 5° et 6°). La collaboration des Régions interviendra ainsi sur une base volontaire et leur autonomie n'est donc pas méconnue.

FONDEMENT LEGAL

Dans l'avis L. 26.727/1/V, précité, de ce jour, le Conseil d'Etat aboutit à la conclusion que le projet d'arrêté royal concerné prévoit en plusieurs points une délégation trop vaste au Ministre qui a l'emploi et le travail dans ses attributions. Tel est notamment le cas en ce qui concerne l'autorisation de régler la procédure de reconnaissance et la procédure d'introduction des dossiers de reconnaissance.

.../...

Tout fondement légal fait donc défaut aux dispositions concernées du projet d'arrêté ministériel présentement soumis. Ainsi qu'il est exposé dans l'avis L. 26.727/1/V, il y aurait lieu d'inscrire à tout le moins ces dispositions-là au projet L. 26.727/1/V.

En outre, les auteurs du présent projet devraient se poser la question de savoir s'il ne serait pas préférable d'intégrer d'emblée toutes les dispositions du projet présentement soumis au projet L. 26.727/1/V, susvisé.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. Au paragraphe 1er, alinéa 3, il conviendrait d'écrire "de deux ou plusieurs directeurs", au lieu de "de plus de deux directeurs". Le délégué du gouvernement est d'accord à ce sujet.

2. Le paragraphe 3, alinéa 2, dispose que, s'il est décidé de ne pas reconnaître les postes de travail proposés, la décision en mentionne les motifs particuliers.

Il va de soi que cette disposition ne diminue en rien l'obligation de motiver de manière formelle, en application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, toute décision relative à la reconnaissance d'un poste de travail et

.../...

emportant des effets juridiques. Cela vaut donc également pour les décision accueillant la demande de reconnaissance.

La même observation vaut pour l'article 2, §§ 4, alinéa 2, et 5, alinéas 4 et 7, et pour l'article 4, alinéa 2.

Article 4

A l'alinéa 3, il y aurait lieu d'écrire, notamment par souci de concordance avec la terminologie utilisée à l'article 2, "réception" au lieu de "notification".

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