

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 maart 1998 door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 18, § 4, vierde lid, van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, zoals toegevoegd bij artikel 273 van de wet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen", heeft op 6 maart 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale, le 3 mars 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 18, § 4, alinéa 4, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence tel qu'ajouté par l'article 273 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales", a donné le 6 mars 1998 l'avis suivant :

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

Te dezen wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd

"door het feit dat (het ontworpen) koninklijk besluit wordt genomen ter uitvoering van de wet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen, die uitwerking heeft op 1 januari 1998, waarvan artikel 273 een nieuwe toelage invoert wanneer het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn een overeenkomst inzake tewerkstelling met een privé-onderneming sluit waarbij sommige kosten betreffende deze samenwerking ten laste worden genomen;

(dat,) opdat één van de prioritaire beleidspunten van de Regering, namelijk de invoering van een financiële ondersteuning die de tewerkstelling van gerechtigden op het bestaansminimum door bemiddeling van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn stimuleert, daadwerkelijk in de praktijk zou worden omgezet, ... het derhalve absoluut noodzakelijk (is) dat de centra onverwijld ingelicht worden over de bepalingen van dit besluit".

*

* *

Gelet op de korte termijn die 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

1. Artikel 18, § 1, van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum bepaalt dat de Staat een toelage verleent aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : O.C.M.W.) dat het bestaansminimum uitkeert.

Artikel 18, § 4, tweede tot vierde lid, van die wet, ingevoegd bij de wet van 22 februari 1998, bepaalt dat die toelage verschuldigd blijft, wanneer het O.C.M.W. voor een bestaansminimumgerechtigde een overeenkomst inzake tewerkstelling sluit met een privé-onderneming. De toelage moet dan volledig besteed worden aan de omkadering in de onderneming of binnen het O.C.M.W., en aan de vorming van de rechthebbende. Aan de Koning wordt opdracht gegeven om het bedrag van de toelage, alsmede de voorwaarden, de duur en de modaliteiten van de toekenning ervan te bepalen.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt de uitvoering van die laatste bepaling.

De toelage is verschuldigd aan O.C.M.W.'s die een bestaansminimumgerechtigde doen aanwerven in het kader van een arbeidsovereenkomst "met een ten minste halftijdse werkregeling en een minimale duur van een maand" (artikel 2, § 1, van het ontwerp). In de overeenkomst tussen het O.C.M.W. en de privé-onderneming moet de begeleiding of de vorming bepaald worden, en moet het maandelijks bedrag vastgesteld worden van de kosten terzake die door het O.C.M.W. ten laste genomen worden (artikel 3).

.../...

De toelage, door de Staat aan het O.C.M.W. te betalen, stemt overeen met de door het O.C.M.W. gedragen kosten, evenwel beperkt tot een maximum van 10.000 frank per volledige maand arbeid, verricht krachtens een voltijdse werktijdregeling, of tot een maximum van een lager bedrag, vastgesteld naar verhouding van de overeengekomen arbeidsduur (artikel 4).

De toelage is verschuldigd voor een totale arbeidsperiode van maximum één jaar (artikel 5).

De toelage dient volledig besteed te worden aan de begeleiding of de vorming van de persoon tewerkgesteld in de privé-onderneming (artikel 6).

Het ontwerp bevat ook bepalingen i.v.m. de opvolging van een O.C.M.W. door een ander O.C.M.W. (artikel 7), alsmede overgangsbepalingen i.v.m. lopende overeenkomsten (artikel 8).

De datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit wordt vastgesteld op 1 januari 1998 (artikel 9).

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp bevat geen bepalingen i.v.m. de wijze waarop de toelage door een O.C.M.W. aangevraagd moet worden. Het is zelfs niet duidelijk of de toelage uitgekeerd wordt nadat het O.C.M.W. bepaalde kosten vergoed heeft aan de

.../...

privé-onderneming (1), dan wel of het O.C.M.W. de toelage op voorhand verkrijgt, en het die toelage dan moet aanwenden voor de begeleiding of de vorming van de betrokken tewerkgestelde (2).

Het ontwerp zou op dit punt aangevuld en gepreciseerd moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het strookt niet met de regels van de wetgevingstechniek om in een opschrift de wetshistoriek te vermelden. De inhoud van het ontwerp zou bovendien duidelijker uit het opschrift kunnen blijken.

Het opschrift zou vervangen kunnen worden als volgt :

"Koninklijk besluit van ... waarbij het bedrag, de voorwaarden, de duur en de modaliteiten worden bepaald van de toelage bedoeld in artikel 18, § 4, tweede lid, van de wet van 7 augustus 1994 tot instelling van het recht op een bestaansminimum".

(1) Artikel 4, eerste lid, in fine, lijkt in die richting te wijzen.

(2) Zie artikel 6, eerste lid.

Aanhef

1. In het eerste lid schrijve men : "... artikel 18, § 4, vierde lid, ingevoegd bij de wet van 22 februari 1998;".

2. De aanhef moet aangevuld worden met een verwijzing naar het akkoord van de minister die de begroting in zijn bevoegdheid heeft.

Artikel 1

Dit artikel bevat niet méér dan een aankondiging van hetgeen in het ontwerp wordt geregeld. Wetgevings-technisch is een dergelijke bepaling overbodig, en moet ze weggelaten worden.

In het tekstvoorstel voor een nieuw opschrift (zie hiervóór) is overigens de essentie verwerkt van hetgeen in artikel 1 is bepaald.

Artikel 2

Zoals paragraaf 1 is geredigeerd, wekt die bepaling de indruk dat de erin vermelde voorwaarde de enige zou zijn voor de toekenning van de toelage. Nochtans blijken dergelijke voorwaarden ook voor te komen in de artikelen 2, § 2, en 3.

.../...

Duidelijkheidshalve zouden alle voorwaarden in één bepaling opgesomd moeten worden.

Artikel 3

1. Dit artikel zou onmiddellijk moeten aansluiten bij hetgeen in artikel 2, § 1, is bepaald : in beide bepalingen gaat het over de overeenkomst gesloten tussen het O.C.M.W. en een privé-onderneming.

2. Volgens het tweede lid moet de overeenkomst het "maandelijks bedrag" vaststellen van de begeleidings- of vormingskosten die door het O.C.M.W. ten laste genomen worden.

Die bepaling gaat ervan uit dat elke maand eenzelfde bedrag aan begeleidings- of vormingskosten besteed moet worden. Er moet evenwel opgemerkt worden dat uit de aard der zaken voortvloeit dat het niet uitgesloten is dat die kosten hoger liggen bij het begin van de tewerkstelling dan nadien. Het is de vraag of de stellers van het ontwerp die eventualiteit bewust hebben willen negeren.

Artikel 4

1. Dit artikel is op een onduidelijke manier gestructureerd. Een betere structuur zou de volgende zijn :

.../...

- § 1 : bestemming van de toelage;
- § 2 : bedrag van de toelage;
- § 3 : bijzondere regeling i.v.m. de tewerkstelling in een erkende arbeidspost.

2. Wat de bestemming van het bedrag van de toelage betreft, vervange men in de Nederlandse tekst van het eerste lid de woorden "en aan de eventuele begeleidings- en/of vormingskosten" door "en voor de eventuele begeleidings- en/of vormingskosten".

3.1. Wat het bedrag van de toelage betreft, kan uit artikel 4, tweede en derde lid, niet met zekerheid worden afgeleid of het bedrag overeenstemt met het totaal van de kosten die het O.C.M.W. gedurende de hele periode van tewerkstelling draagt (beperkt tot een maximum van een bepaald bedrag per maand, vermenigvuldigd met het aantal maanden tewerkstelling), dan wel of het bedrag voor elke maand afzonderlijk berekend wordt (1). In het eerste geval zouden de door het O.C.M.W. gedane kosten gespreid worden over alle maanden; in het tweede geval zou het O.C.M.W. voor een maand waarin het relatief meer kosten te dragen heeft, geen verhoogde toelage krijgen, terwijl de kosten voor andere maanden misschien onder het maximumbedrag liggen.

(1) Ingeval van berekening per maand is niet duidelijk op grond van welke criteria bepaalde kosten op een bepaalde maand aangerekend moeten worden.

Het ontwerp zou op dit punt gepreciseerd moeten worden.

3.2. De woorden "uitbetaalde bedragen", in artikel 4, eerste lid, zouden beter vervangen worden door "werkelijk gedragen kosten".

4. De draagwijdte van artikel 4, vierde lid, is niet duidelijk.

Zoals die bepaling geredigeerd is, zou in het geval van tewerkstelling van een bestaansminimumgerechtigde in het kader van een erkende arbeidspost, de toelage uitgekeerd worden aan het O.C.M.W., doch zou het O.C.M.W. die toelage niet kunnen "overmaken" aan de betrokken privé-onderneming. Uit de overige bepalingen van het ontwerp blijkt echter niet dat het O.C.M.W. de toelage in de andere gevallen wél zou doorstorten aan de privé-onderneming.

Wellicht is het de bedoeling dat, in het geval van tewerkstelling in het kader van een erkende arbeidspost, het O.C.M.W. slechts een toelage kan verkrijgen voor kosten van begeleiding of vorming die het zelf gemaakt heeft, en niet voor kosten gemaakt door de privé-onderneming, die het eventueel ten laste zou nemen.

In elk geval dient de bedoelde bepaling gepreciseerd te worden.

.../...

Artikel 7

1. Volgens het eerste lid heeft een opvolgend O.C.M.W. recht op de toelage "voor de nog resterende periode".

Indien het de bedoeling is dat de kosten over de hele periode van tewerkstelling gespreid worden (zie de eerste hypothese bedoeld in opmerking 3.1 bij artikel 4), is niet duidelijk hoe het totaal van de kosten over de onderscheiden O.C.M.W.'s verdeeld moet worden.

2. In hetzelfde lid vervange men de woorden "territoriaal onbevoegd wordt" door "niet meer bevoegd is, in de zin van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", en de woorden "nieuw territoriaal bevoegd centrum" door "nieuw bevoegd centrum".

Artikel 8

1. Zowel in het eerste als in het tweede lid is sprake van een lopende "overeenkomst".

Er zou gepreciseerd moeten worden of het gaat om een overeenkomst tussen het O.C.M.W. en een privé-onderneming, dan wel om een arbeidsovereenkomst tussen een privé-onderneming en een persoon die het bestaansminimum genoot.

.../...

2. Het komt de Raad van State voor dat ofwel het eerste lid, ofwel het tweede lid overbodig is.

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of een van die leden niet weggelaten kan worden.

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par le fait que (l'arrêté royal en projet) est pris en exécution de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, produisant ses effets le 1er janvier 1998, dont l'article 273 introduit une nouvelle subvention lorsque le centre public d'aide sociale conclut avec une entreprise privée une convention en matière de mise au travail impliquant la prise en charge de certains frais afférents à cette collaboration;

(que,) pour qu'une des politiques, considérée comme prioritaire par le Gouvernement, à savoir l'introduction d'un soutien financier stimulant la mise au travail de bénéficiaires du minimum de moyens d'existence à l'intervention des centres publics d'aide sociale soit effective dans la pratique, il est dès lors impératif que les centres soient informés le plus rapidement possible des dispositions du présent arrêté".

*

* *

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

1. L'article 18, § 1er, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence dispose que l'Etat accorde une subvention au centre public d'aide sociale (ci-après : C.P.A.S.) qui verse le minimum de moyens d'existence.

L'article 18, § 4, alinéas 2 à 4, de cette loi, inséré par la loi du 22 février 1998, dispose que cette subvention reste due lorsque le C.P.A.S. conclut pour un bénéficiaire d'un minimum de moyens d'existence une convention en matière de mise au travail avec une entreprise privée. Cette subvention doit, alors, être entièrement consacrée à l'encadrement dans l'entreprise ou au sein du C.P.A.S. et à la formation du bénéficiaire. Le Roi est chargé de fixer le montant de la subvention, de même que les conditions, la durée et les modalités selon lesquelles elle est accordée.

2. Le projet soumis pour avis vise à mettre en oeuvre cette dernière disposition.

La subvention est due aux C.P.A.S. qui font engager un bénéficiaire du minimum de moyens d'existence dans les liens d'un contrat de travail "dans un régime de travail au moins à mi-temps et d'une durée minimale d'un mois" (article 2, § 1er, du projet). La convention entre le C.P.A.S. et l'entreprise privée doit définir l'encadrement ou la formation et fixer le montant mensuel des frais pris en charge par le C.P.A.S. en la matière (article 3).

.../...

La subvention que l'Etat doit payer au C.P.A.S. correspond aux frais supportés par celui-ci, le plafond étant toutefois de 10.000 francs par mois complet de travail exercé dans un régime de travail à temps plein, ou d'un montant inférieur fixé proportionnellement à la durée du travail convenu (article 4).

La subvention est due pour une durée totale ne pouvant dépasser un an de travail (article 5).

La subvention doit être consacrée entièrement à l'encadrement ou à la formation de la personne mise au travail au sein de l'entreprise privée (article 6).

Le projet comporte également des dispositions réglant le cas où un C.P.A.S. succède à un autre C.P.A.S. (article 7), ainsi que des dispositions transitoires relatives aux conventions en cours (article 8).

La date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet est fixée au 1er janvier 1998 (article 9).

OBSERVATION GENERALE

Le projet ne comporte aucune disposition réglant la manière dont un C.P.A.S. doit faire la demande de subvention. Il ne permet même pas de déterminer clairement si la subvention est payée après que le C.P.A.S. a remboursé les frais à l'entreprise privée (1), ou si le C.P.A.S.

(1) L'article 4, alinéa 1er, in fine, semble l'indiquer.

obtient la subvention anticipativement, pour l'affecter ensuite à l'encadrement ou à la formation de la personne mise au travail concernée (1).

Il conviendrait de compléter et de préciser le projet sur ce point.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Il n'est pas conforme aux règles de la technique législative de mentionner dans un intitulé l'historique de la loi. En outre, la portée du projet pourrait ressortir plus clairement de l'intitulé.

L'intitulé pourrait être remplacé comme suit :

"Arrêté royal du ... fixant le montant, les conditions, la durée et les modalités de la subvention visée à l'article 18, § 4, alinéa 2, de la loi du 7 août 1994 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence".

Préambule

1. Au premier alinéa, l'on écrira : "... l'article 18, § 4, alinéa 4, inséré par la loi du 22 février 1998;".

(1) Voir l'article 6, alinéa 1er.

2. Il y aurait lieu de compléter le préambule par la mention de l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions.

Article 1er

Cet article ne fait qu'annoncer les règles du projet. Du point de vue de la technique législative, pareille disposition est superflue et il convient de l'omettre.

La proposition de texte relative à un nouvel intitulé (voir ci-dessus) reproduit d'ailleurs l'essentiel de l'article 1er.

Article 2

La rédaction actuelle du paragraphe 1er donne l'impression que la condition qui y figure serait la seule condition mise à l'octroi de la subvention. Toutefois, d'autres conditions sont prévues aux articles 2, § 2, et 3.

Dans un souci de clarté, il serait indiqué d'énumérer toutes les conditions en une seule disposition.

Article 3

1. Cet article devrait suivre immédiatement l'article 2, § 1er : dans les deux dispositions, il s'agit de la convention conclue entre le C.P.A.S. et une entreprise privée.

.../...

2. Selon l'alinéa 2, la convention doit fixer le "montant mensuel" des frais d'encadrement ou de formation pris en charge par le C.P.A.S.

Cette disposition part de l'hypothèse selon laquelle un même montant doit être affecté chaque mois aux frais d'encadrement ou de formation. Il y a toutefois lieu d'observer que, de par la nature des choses, il n'est pas exclu que ces frais soient plus élevés au début de la mise au travail qu'à la fin. La question se pose de savoir si les auteurs du projet ont délibérément voulu ignorer cette éventualité.

Article 4

1. La structure de cet article manque de précision. La structure suivante serait à préférer :

- § 1er : affectation de la subvention;
- § 2 : montant de la subvention;
- § 3 : règle particulière relative à la mise au travail dans le cadre d'un poste de travail reconnu.

2. En ce qui concerne l'affectation du montant de la subvention, il conviendrait, dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er, de remplacer les mots "en aan de eventuele begeleidings- en/of vormingskosten" par les mots "en voor de eventuele begeleidings- en/of vormingskosten".

.../...

3.1. En ce qui concerne le montant de la subvention, l'article 4, alinéas 2 et 3, ne permet pas de déterminer avec certitude si le montant correspond au total des frais supportés par le C.P.A.S. durant l'ensemble de la période de la mise au travail (limité à un plafond déterminé par mois, multiplié par le nombre de mois de mise au travail), ou si le montant est calculé séparément pour chaque mois (1). Dans le premier cas, les frais exposés par le C.P.A.S. seraient répartis sur tous les mois; dans le second cas, le C.P.A.S. n'obtiendrait pas de majoration de subvention pour un mois au cours duquel il doit supporter des frais relativement plus élevés, tandis que les frais relatifs aux autres mois pourraient être inférieurs au plafond.

Il y aurait lieu de préciser le projet sur ce point.

3.2. A l'article 4, alinéa 1er, il serait préférable de remplacer les mots "montants liquidés" par les mots "frais réellement supportés".

4. L'on n'aperçoit pas la portée de l'article 4, alinéa 4.

Selon la rédaction actuelle de cette disposition, en cas de mise au travail d'un bénéficiaire du minimum de moyens d'existence dans le cadre d'un poste de travail reconnu, la subvention serait versée au C.P.A.S., mais ce

(1) En cas de calcul par mois, l'on n'aperçoit pas sur la base de quels critères certains frais doivent être imputés sur un mois déterminé.

dernier ne pourrait pas "transférer" cette subvention à l'entreprise privée concernée. Toutefois, il n'appert pas des autres dispositions du projet que, dans les autres cas, le C.P.A.S. transférerait effectivement la subvention à l'entreprise privée.

Les auteurs entendent vraisemblablement que, dans l'hypothèse de la mise au travail dans le cadre d'un poste de travail reconnu, le C.P.A.S. ne puisse obtenir une subvention que pour les frais d'encadrement ou de formation qu'il a lui-même exposés, et non pour des frais exposés par l'entreprise privée qu'il prendrait éventuellement en charge.

La disposition en question doit en tout cas être précisée.

Article 7

1. Selon l'alinéa 1er, un C.P.A.S. qui se substitue a droit à la subvention "pour la période restant à courir".

Si l'intention est de ventiler les frais sur l'ensemble de la période de mise au travail (voir la première hypothèse visée dans l'observation 3.1 relative à l'article 4), l'on n'aperçoit pas comment il convient de répartir le total des frais entre les différents C.P.A.S.

.../...

2. Dans le même alinéa, l'on remplacera les mots "vient à se trouver territorialement incompétent" par les mots "n'est plus compétent au sens de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale" et les mots "nouveau centre territorialement compétent" par les mots "nouveau centre compétent".

Article 8

1. Tant à l'alinéa 1er qu'à l'alinéa 2 il est fait mention d'une "convention" en cours.

Il y aurait lieu de préciser s'il s'agit d'une convention entre le C.P.A.S. et une entreprise privée, ou plutôt d'un contrat de travail entre une entreprise privée et une personne qui bénéficiait du minimum de moyens d'existence.

2. Il paraît au Conseil d'Etat que soit l'alinéa 1er, soit l'alinéa 2 est superflu.

Il appartiendra aux auteurs du projet de vérifier si l'un de ces alinéas ne pourrait pas être omis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw F. LIEVENS,
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. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER