

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 6 maart 1998 door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over twee ontwerpen van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 33 van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid", heeft op 10 maart 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale, le 6 mars 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, concernant deux projets d'arrêté royal "portant exécution de l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi", a donné le 10 mars 1998 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par le fait que la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, notamment les articles 269 à 271 produisant ses effets au 1er janvier 1998, comporte une extension du champ d'application tant personnel que matériel des dispositions contenues dans l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi; qu'il convient dès lors d'adopter sans délai les mesures d'exécution produisant leurs effets à cette même date afin que les C.P.A.S. soient informés au plus tôt de leur teneur;

Tout retard lié à l'adoption de cet arrêté royal aurait des conséquences négatives sur une des missions essentielles des C.P.A.S. se concrétisant dans une politique d'aide sociale par la mise au travail".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

.../...

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Artikel 33, § 1, van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid voorziet in een volledige vrijstelling van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid ten gunste van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die met toepassing van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, bestaansminimumgerechtigden en rechtshabbers op financiële maatschappelijke dienstverlening die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister, tewerkstellen.

Luidens artikel 33, § 2, van de voornoemde wet van 22 december 1995 bepaalt de Koning de modaliteiten en de voorwaarden van de bedoelde vrijstelling.

Met het voorliggende ontwerp beoogt de Koning uitvoering te geven aan deze laatste wetsbepaling.

De aanleiding voor de ontworpen regeling bestaat erin dat het toepassingsgebied van de in artikel 33 van de wet van 22 december 1995 bedoelde vrijstelling van de socialezekerheidsbijdragen bij de wet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen werd uitgebreid tot de "rechtshabbers op financiële maatschappelijke dienstverlening die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister" en dat, als

.../...

gevolg van die wet, voor de vrijstelling niet meer is vereist dat de tewerkstelling in het kader van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 een "bijkomende" tewerkstelling is.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het ontwerp stelt de modaliteiten en de voorwaarden vast van de vrijstelling van de socialezekerheidsbijdragen die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn verschuldigd voor de betrokken categorieën van personen die met toepassing van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 worden tewerkgesteld.

De aldus ontworpen regeling komt in de plaats van die van het overeenkomstige koninklijk besluit van 28 mei 1996, dat uitvoering gaf aan artikel 33 van de wet van 22 december 1995, zoals die bepaling gold vóór de wijziging ervan bij de wet van 22 februari 1998.

Een afzonderlijk ontwerp van koninklijk besluit dat tegelijk met het voorliggende ontwerp aan de Raad van State, afdeling wetgeving, is toegezonden, strekt ertoe het koninklijk besluit van 28 mei 1996 op te heffen.

Er is de Raad van State, afdeling wetgeving, geen reden bekend waarom het koninklijk besluit van 28 mei 1996 bij afzonderlijk besluit zou moeten worden opgeheven. Het zou daarentegen beter overeenstemmen met een geordende regelgeving door in eenzelfde tekst de nieuwe regeling op te

.../...

nemen en vervolgens de oude regeling welke door de nieuwe wordt vervangen, formeel op te heffen.

De Raad van State, afdeling wetgeving, stelt dan ook voor om het ontwerp dat ertoe strekt het koninklijk besluit van 28 mei 1996 op te heffen, te integreren in het ontwerp dat de nieuwe modaliteiten en voorwaarden van de vrijstelling van de socialezekerheidsbijdragen vaststelt. Naar aanleiding van het hierna volgend onderzoek van de tekst van dat laatste zal met het oog op de samenvoeging van de beide ontwerpen een tekstvoorstel worden geformuleerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Op het einde van het eerste lid van de aanhef volstaat het te schrijven : "... , inzonderheid op artikel 33, § 2, gewijzigd bij de wet van 22 februari 1998;".

2. Blijkbaar wil de regering met toepassing van het bepaalde in artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut (niet : "van het openbaar nut") voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, een beroep doen op de dringende noodzakelijkheid.

.../...

Op de verwijzing naar artikel 15 van de wet van 25 april 1963 dient dan ook de volgende aanhefverwijzing te volgen :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid;".

3. Wat de motivering van de spoedeisende adviesaanvraag bij de Raad van State betreft, is het gebruikelijk te schrijven :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat (letterlijk overnemen van de motivering in de adviesaanvraag);

Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 10 maart 1998, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State;".

Het vijfde tot het achtste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals dat voor advies is voorgelegd, zullen dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

Artikel 1

De omschrijving van het begrip "tewerkstelling" is tegelijk overbodig en misleidend.

Zij is overbodig daar al uit de lezing van artikel 33 van de wet van 22 december 1995 volgt voor welk soort

.../...

van tewerkstelling de vrijstelling van de socialezekerheidsbijdragen wordt toegekend. Daarenboven wordt het begrip "tewerkstelling" als zodanig niet gebruikt in artikel 2 van het ontwerp, dat uitsluitend de modaliteiten en de voorwaarden van de vrijstelling vaststelt (1).

Zij is misleidend daar aldus de indruk zou kunnen worden gewekt dat de beoogde tewerkstelling een andere tewerkstelling is dan die waarover het gaat in artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976.

Artikel 1 wordt dan ook beter uit het ontwerp weggelaten.

Artikel 2

1. Rekening houdend met de suggestie om artikel 1 te schrappen, zal artikel 2 moeten worden vernummerd tot een nieuw artikel 1, waarvan paragraaf 1 duidelijkheidshalve zou kunnen worden geredigeerd als volgt :

"§ 1. De bijkomende financiële middelen voortvloeiend uit de vrijstelling van de werkgeversbijdragen, bedoeld in artikel 33, § 1, van de wet van 22 december 1995

(1) De omschrijving van het begrip "bijkomende tewerkstelling" in artikel 1 van het op te heffen koninklijk besluit van 28 mei 1996 had daarentegen wel zin en was trouwens gesteund op een uitdrukkelijke delegatiebepaling (artikel 33, § 2, van de wet van 22 december 1995, vóór de wijziging ervan bij de wet van 22 februari 1998).

houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid, dienen volledig besteed te worden aan het tewerkstellingsbeleid van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, de sociaal-professionele vorming inbegrepen, en zulks op de wijze bepaald in de volgende paragrafen" (1).

2. De referentiedatum om te bepalen of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn minder dan of ten minste tien personen tewerkstelde met toepassing van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976, is "1 januari van het voorlaatste jaar" (artikel 2, §§ 2 en 3, inleidende zin, van het ontwerp).

Hieruit volgt dat openbare centra voor maatschappelijk welzijn zich, in de tijd afwisselend, in het geval bedoeld in artikel 2, § 2, van het ontwerp, dan wel in dat van artikel 2, § 3, zullen kunnen bevinden en dat zij, als gevolg hiervan, de betrokken financiële middelen telkens op de overeenstemmende wijze zullen moeten aanwenden.

(1) De woorden "bij toepassing van dit besluit" zijn uit het tekstvoorstel weggelaten, vermits de vrijstelling van de betrokken werkgeversbijdragen reeds volgt uit artikel 33, § 1, van de wet van 22 december 1995.

De Raad van State, afdeling wetgeving, vraagt zich af of dergelijke regeling in de praktijk ten volle werkbaar zal zijn, ermee rekening houdend dat de betrokken middelen in voorkomend geval voor het aanwerven van bijkomend personeel moeten worden bestemd (zie met name artikel 2, § 3, 1, van het ontwerp), en of niet beter voor een vaste referentiedatum wordt geopteerd (1).

Artikel 3

De verruiming van de vrijstelling van de werkgeversbijdragen, bedoeld in artikel 33, § 1, van de wet van 22 december 1995, is geschied met ingang van 1 januari 1998. De ontworpen regeling krijgt logischerwijze uitwerking met ingang van dezelfde datum.

Wel is het gebruikelijk te schrijven "heeft uitwerking met ingang van" in plaats van "heeft uitwerking op".

Slotopmerking

Refererend aan de voorafgaande opmerking wordt voorgesteld het voorliggende ontwerp aan te vullen met een bepaling tot opheffing van het koninklijk besluit van 28 mei 1996.

(1) Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 februari 1998, die artikel 33 van de wet van 22 december 1995 heeft gewijzigd in de reeds aangegeven zin, werd alvast van een vaste referentiedatum uitgegaan, namelijk die van 1 januari 1995 (Parl.St., Kamer, 1996-1997, nrs. 1184/2-1185/2, blz. 51).

Dergelijke bepaling dient aan de bepaling van inwerkingtreding vooraf te gaan.

Dat houdt in dat, rekening houdend met de voorgestelde schrapping van artikel 1 van het ontwerp, de toe te voegen opheffingsbepaling in een nieuw artikel 2 moet worden opgenomen, te redigeren als volgt :

"Art. 2. Het koninklijk besluit van 28 mei 1996 tot uitvoering van artikel 33 van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid, wordt opgeheven" (1).

(1) Vermits de ontworpen regeling blijkens artikel 3 van het ontwerp uitwerking heeft met ingang van 1 januari 1998, moet in de opheffingsbepaling niet worden vermeld dat de opheffing met ingang van die datum gebeurt.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré 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 est motivée

"par le fait que la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, notamment les articles 269 à 271 produisant ses effets au 1er janvier 1998, comporte une extension du champ d'application tant personnel que matériel des dispositions contenues dans l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi; qu'il convient dès lors d'adopter sans délai les mesures d'exécution produisant leurs effets à cette même date afin que les C.P.A.S. soient informés au plus tôt de leur teneur;

Tout retard lié à l'adoption de cet arrêté royal aurait des conséquences négatives sur une des missions essentielles des C.P.A.S. se concrétisant dans une politique d'aide sociale par la mise au travail".

*

*

*

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

.../...

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

L'article 33, § 1er, de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi prévoit une exonération complète des cotisations patronales de sécurité sociale en faveur des centres publics d'aide sociale qui, en application de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, emploient des minimexés et des bénéficiaires de l'aide sociale financière inscrits au registre de la population.

Aux termes de l'article 33, § 2, de la loi précitée du 22 décembre 1995, le Roi détermine les modalités et les conditions de l'exonération précitée.

Par le présent projet, le Roi entend exécuter cette dernière disposition légale.

Le texte en projet résulte du fait que le champ d'application de l'exonération de cotisations de sécurité sociale visée à l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 a été étendu par la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales aux "bénéficiaires de l'aide sociale financière inscrits au registre de la population" ainsi que du fait que conséquemment à cette loi, cette exonération n'est plus subordonnée à la condition que l'emploi entrant

.../...

dans le cadre de l'article 60, § 7, de la loi organique du 8 juillet 1976 soit "supplémentaire".

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Le projet fixe les modalités et les conditions de l'exonération des cotisations de sécurité sociale dues par les centres publics d'aide sociale pour les catégories de personnes concernées qui sont employées en application de l'article 60, § 7, de la loi organique du 8 juillet 1976.

Le régime ainsi élaboré remplace celui que prévoyait l'arrêté royal du 28 mai 1996 portant exécution de l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995, tel qu'il était en vigueur avant sa modification par la loi du 22 février 1998.

Un projet d'arrêté royal distinct, transmis à la section de législation du Conseil d'Etat en même temps que le présent projet, vise à abroger l'arrêté royal du 28 mai 1996.

La section de législation du Conseil d'Etat n'aperçoit pas de raison justifiant la nécessité d'abroger l'arrêté royal du 28 mai 1996 par un arrêté royal distinct. Il serait par contre plus conforme à une réglementation cohérente d'inscrire dans un même texte l'introduction du nouveau régime et l'abrogation formelle de l'ancien texte remplacé.

.../...

Le Conseil d'Etat, section de législation, propose dès lors que le projet visant à abroger l'arrêté royal du 28 mai 1996 soit intégré dans le projet fixant les nouvelles modalités et conditions d'exonération des cotisations de sécurité sociale. Une proposition de texte sera formulée à l'occasion de l'examen ci-dessous du texte de ce dernier projet dans la perspective de la fusion des deux projets.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. A la fin du premier alinéa du préambule, il suffit d'écrire : "..., notamment l'article 33, § 2, modifié par la loi du 22 février 1998;".

2. Le gouvernement entend manifestement invoquer l'urgence en application de l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 relative à la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale.

La référence à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 doit dès lors être suivie de la formule suivante :

"Vu l'urgence;".

3. Quant à la motivation de l'urgence de la demande d'avis introduite au Conseil d'Etat, l'usage est d'écrire :

.../...

"Vu l'urgence motivée par le fait que ... (reproduire littéralement la motivation dont fait état la demande d'avis);

Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 10 mars 1998, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat;".

Il y aura lieu de modifier les alinéas 5 à 8 du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, conformément à ces observations.

Article 1er

La définition de la notion d'"emploi" est à la fois superflue et ambiguë.

Elle est superflue car il apparaît déjà à la lecture de l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 à quel type d'emplois l'exonération de cotisations de sécurité sociale est appliquée. Par ailleurs, la notion d'"emploi" n'est pas utilisée en tant que telle à l'article 2 du projet, qui fixe exclusivement les modalités et les conditions de l'exonération (1).

(1) La définition d'"emploi supplémentaire" à l'article 1er de l'arrêté royal du 28 mai 1996 à abroger avait, par contre, tout son sens, et elle s'appuyait d'ailleurs sur une délégation explicite (l'article 33, § 2, de la loi du 22 décembre 1995, avant la modification de celle-ci par la loi du 22 février 1998).

Elle est ambiguë car elle pourrait donner à penser que l'emploi concerné est différent de l'emploi visé à l'article 60, § 7, de la loi organique du 8 juillet 1976.

Il est par conséquent préférable d'omettre l'article 1er du projet.

Article 2

1. Compte tenu de la suggestion de supprimer l'article 1er, il y aura lieu de modifier la numérotation de l'article 2, qui deviendrait le nouvel article 1er et dont le paragraphe 1er pourrait être rédigé comme suit dans un souci de clarté :

"§ 1er. Les moyens financiers supplémentaires dégagés suite à l'exonération des cotisations patronales visée à l'article 33, § 1er, de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi doivent être consacrés intégralement à la politique de mise au travail du centre public d'aide sociale, en ce compris la formation socio-professionnelle, suivant les modalités prévues aux paragraphes suivants" (1).

(1) Les mots "en application du présent arrêté" ont été omis de la proposition de texte car l'exonération des cotisations patronales concernées résulte déjà de l'article 33, § 1er, de la loi du 22 décembre 1995.

2. La date de référence permettant de déterminer si le centre public d'aide sociale occupait moins de - ou au moins - dix personnes mises au travail dans le cadre de l'article 60, § 7, de la loi organique du 8 juillet 1976 est "le 1er janvier de la pénultième année" (article 2, §§ 2 et 3, phrase introductive, du projet).

Il en résulte que les centres publics d'aide sociale pourront se trouver alternativement dans la situation visée à l'article 2, § 2, du projet, ou dans la situation visée à l'article 2, § 3, et qu'en conséquence, ils devront affecter les moyens financiers concernés chaque fois de la manière ad hoc.

Le Conseil d'Etat, section de législation, s'interroge sur la question de savoir si un tel système sera pleinement opérationnel dans la pratique, étant entendu que les moyens concernés doivent être consacrés, le cas échéant, à l'engagement de personnel supplémentaire (voir notamment l'article 2, § 3, 1, du projet), et s'il n'est pas préférable d'opter pour une date de référence fixe (1).

(1) Lors des travaux préparatoires de la loi du 22 février 1998, modifiant l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 de la manière indiquée plus haut, l'hypothèse d'une date de référence fixe avait déjà été retenue, à savoir le 1er janvier 1995 (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, n°s 1184/2-1185/2, p. 51).

Article 3

L'exonération des cotisations patronales visée à l'article 33, § 1er, de la loi du 22 décembre 1995 a été étendue à dater du 1er janvier 1998. Il est logique que le régime projeté produise ses effets à la même date.

Il est cependant d'usage, d'écrire dans le texte néerlandais "heeft uitwerking met ingang van" au lieu de "heeft uitwerking op".

Observation finale

Dans le prolongement de l'observation préliminaire, il est proposé d'ajouter au présent projet une disposition relative à l'abrogation de l'arrêté royal du 28 mai 1996.

Cette disposition doit précéder la disposition relative à l'entrée en vigueur.

Compte tenu de la proposition de supprimer l'article 1er du projet, ceci signifie que la disposition abrogatoire à ajouter doit faire l'objet d'un nouvel article 2 à rédiger comme suit :

.../...

"Art. 2. L'arrêté royal du 28 mai 1996 portant exécution de l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi est abrogé" (1).

(1) Le régime en projet produisant ses effets le 1er janvier 1998 en vertu de son article 3, il est inutile que la disposition abrogatoire mentionne que l'abrogation produit ses effets à la même date.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE