KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 mei 1998 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 wijziging van het koninklijk besluit van 8 augustus 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 herinschakeling van de langdurig werklozen", heeft op 11 mei 1998 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 7 mei 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 8 août 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 à la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée", a donné le 11 mai 1998 l'avis suivant :

1. 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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

> "par le fait que le présent arrêté royal est pris en exécution de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, notamment les articles 272 et 275, lesquels produisent leurs effets au 1er janvier 1998 et nécessitent pour leur application que la mise au travail dans un poste de travail reconnu soit accessible le plus rapidement possible d'une part au bénéficiaire du minimum de moyens d'existence et d'autre part, aux bénéficiaires de l'aide sociale inscrits au registre de la population et qui n'ont pas droit au minimum de moyens d'existence en raison de leur nationalité; et que tout retard lié à l'adoption du présent arrêté aurait des conséquences négatives en ce qui concerne une des priorités considérée comme essentielle par le gouvernement à savoir l'accessibilité des divers programmes de mise au travail aux personnes aidées par les centres publics d'aide sociale".

Alhoewel de Raad van State, afdeling wetgeving, niet over alle nodige gegevens beschikt om zich een nauwkeurig oordeel te vormen omtrent de aangehaalde motivering, meent hij er niettemin op te moeten wijzen dat, ingeval toepassing wordt gemaakt van het bepaalde in artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de in de aanhef op te nemen motivering naderhand op haar deugdelijkheid zal kunnen worden getoetst door zowel de Raad van State, afdeling administratie, als de hoven en de rechtbanken.

2. Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich 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.

3. Het ontwerp strekt ertoe de toegang tot de arbeidsposten die zijn erkend krachtens het te wijzigen koninklijk besluit van 8 augustus 1997 open te stellen voor bepaalde categorieën van begunstigden van het bestaansminimum en van de sociale bijstand.

Deze verruiming van de toegangsmogelijkheid tot de erkende arbeidsposten heeft plaats met het oog op de toepassing van artikel 272 van de wet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen, dat artikel 2 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum heeft aangevuld met een paragraaf 5, waarin onder meer het bedrag van het bestaansminimum wordt vastgesteld "indien de betrokkene (...) verbonden is door een arbeidsovereenkomst (...) in het kader van een erkende arbeidsplaats in de zin van artikel 2 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997", waarvan de werktijdregeling beantwoordt aan de in die paragraaf vermelde voorwaarden.

4. Het ontwerp beoogt een nieuw artikel 8bis in te voegen in het koninklijk besluit van 8 augustus 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 herinschakeling van de langdurige werklozen.

Zoals uit het eerste lid van de aanhef van het ontwerp kan worden afgeleid, beroept de regering zich trouwens op het bepaalde in artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet van 28 december 1944, om er de ontworpen regeling op te stoelen.

Luidens artikel 7, § 1, derde lid, m), van de voornoemde besluitwet, heeft de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, onder de door de Koning te bepalen voorwaarden, onder meer tot taak "met behulp van de organismen opgericht krachtens punt i) (1) de uitbetaling (te) 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".

Wil derhalve de ontworpen regeling in de in artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet, vervatte omschrijving kunnen worden ingepast, dan dient die regeling een duidelijk verband te vertonen met de uitkeringsregeling

---

(1) De in artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 bedoelde instellingen zijn die welke werden opgericht teneinde "aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren".

in het kader van de werkloosheidsverzekering. Men kan immers niet voorbijgaan aan de vaststelling dat artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet, een specifieke taak van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening omschrijft op het vlak van de toekenning van werkloosheidsuitkeringen aan bepaalde categorieën van werklozen.

Het voorliggende ontwerp vertoont evenwel geen verband met de uitkeringsregeling welke artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet op het oog heeft. Zijn enig opzet bestaat immers erin de toegang tot de erkende arbeidsposten uit te breiden tot bepaalde categorieën van begunstigden van het bestaansminimum en van de sociale bijstand, zonder dat aan die personen ook maar enige werkloosheidsuitkering, als bedoeld in artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet wordt toegekend. De betrokkenen zijn immers gerechtigd op het bestaansminimum of op de sociale bijstand.

Hieruit volgt dat, eensdeels, voor de ontworpen regeling geen voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet van 28 december 1944 en, anderdeels, de ontworpen regeling niet op haar plaats is in het koninklijk besluit van 8 augustus 1997. Immers dat besluit is precies een uitvoeringsbesluit van artikel 7, § 1, derde lid, m), van de voornoemde besluitwet en het ontwerp kan niet als zodanig worden beschouwd.

5. Vraag is dan of er voor de ontworpen regeling een deugdelijke rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 2, § 5, van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, zoals die bepaling is ingevoegd bij de reeds genoemde wet van 22 februari 1998.

Artikel 2, § 5, vierde lid, van de wet van 7 augustus 1974, bepaalt immers dat de Koning, in het kader van de toegang van de bestaansminimumgerechtigden tot de verschillende tewerkstellingsprogramma's en ter ondersteuning van het tewerkstellingsbeleid ten voordele van bestaansminimumgerechtigden, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, andere bedragen van het bestaansminimum kan vastleggen dan die welke zijn bepaald in de betrokken paragraaf en dat Hij "de voorwaarden van toekenning ervan" kan bepalen.

Wat dat betreft moet echter worden vastgesteld dat, zoals de ontworpen regeling is geconcipieerd, daarin geen voorwaarden worden bepaald waaronder het bestaansminimum kan worden toegekend aan personen die in het kader van een erkende arbeidspost zijn aangeworven, of waaronder die personen het recht op het bestaansminimum kunnen behouden.

De in het ontwerp opgesomde voorwaarden hebben immers geen betrekking op de toekenning of het behoud van het recht op het bestaansminimum, maar wel op de toegang tot de erkende arbeidsposten zelf.

Voor dergelijke regeling vindt de Koning evenwel geen bevoegdheid in de aangehaalde bepaling van artikel 2, § 5, vierde lid, van de wet van 7 augustus 1974.

Opdat derhalve de ontworpen regeling in de delegatiebepaling van artikel 2, § 5, vierde lid, van de wet van 7 augustus 1974 zou kunnen worden ingepast, zou zij moeten worden geconcipieerd als bevattende de voorwaarden waaronder aan de personen die zijn aangeworven in het kader van een erkende arbeidspost het recht op het bestaansminimum kan worden toegekend of waaronder die personen dat recht kunnen behouden.

Dergelijke benadering van de ontworpen regeling impliceert niet alleen dat de redactie ervan grondig wordt herzien, doch tevens dat, wil de regering zich daarbij steunen op het bepaalde in artikel 2, § 5, vierde lid, van de wet van 7 augustus 1974, zij de daarin vermelde vormvereisten zal dienen na te leven, en dat met name de aldus herziene regeling in de Ministerraad zal moeten worden overlegd.

6. Hoe dan ook kan de onder punt 5 gesuggereerde herziening niet verhelpen dat in artikel 2, § 5, vierde lid, van de wet van 7 augustus 1974, enkel van de begunstigden van het bestaansminimum wordt gewaagd en derhalve niet van de begunstigden van de sociale bijstand, die nochtans ook in de ontworpen regeling worden beoogd.

Wat deze laatste categorie van begunstigden betreft zal bijgevolg onder geen beding een rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 2, § 5, vierde lid, van de voornoemde wet van 7 augustus 1974.

7. Voor zoveel als nodig merkt de afdeling wetgeving op dat geen van de overige wetsbepalingen waaraan in de aanhef van het ontwerp wordt gerefereerd in aanmerking komt om een deugdelijke rechtsgrond te bieden voor de ontworpen regeling.

---

1. 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 le présent arrêté royal est pris en exécution de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, notamment les articles 272 et 275, lesquels produisent leurs effets au 1er janvier 1998 et nécessitent pour leur application que la mise au travail dans un poste de travail reconnu soit accessible le plus rapidement possible d'une part au bénéficiaire du minimum de moyens d'existence et d'autre part, aux bénéficiaires de l'aide sociale inscrits au registre de la population et qui n'ont pas droit au minimum de moyens d'existence en raison de leur nationalité; et que tout retard lié à l'adoption du présent arrêté aurait des conséquences négatives en ce qui concerne une des priorités considérée comme essentielle par le gouvernement à savoir l'accessibilité des divers programmes de mise au travail aux personnes aidées par les centres publics d'aide sociale".

Bien que le Conseil d'Etat, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments voulus pour apprécier avec précision la motivation susmentionnée, il estime devoir néanmoins souligner qu'au cas où il est fait application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'adéquation de la motivation à reproduire dans le préambule pourra ensuite être contrôlée, tant par le Conseil d'Etat, section d'administration, que par les cours et tribunaux.

2. En application de l’article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d’Etat, la section de législation s’est 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.

3. Le projet a pour objet de permettre à certaines catégories de bénéficiaires du minimum de moyens d’existence et de bénéficiaires de l’aide sociale d’avoir accès aux postes de travail reconnus en vertu de l’arrêté royal du 8 août 1997 qui doit être modifié.

Cet élargissement de l’accès aux postes de travail reconnus se fait dans la perspective de l’application de l’article 272 de la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, qui a complété l’article 2 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d’existence par un paragraphe 5 fixant entre autres le montant du minimum de moyens d’existence "lorsque l’intéressé (...) est lié par un contrat de travail (...) dans le cadre d’un poste de travail reconnu au sens de l’article 2 de l’arrêté royal du 8 août 1997", dont l’horaire de travail répond aux conditions énoncées dans ce paragraphe.

4. Le projet entend insérer un nouvel article 8bis dans l’arrêté royal du 8 août 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 à la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée.

Ainsi qu'il peut se déduire du premier alinéa du préambule du projet, le gouvernement se réfère d'ailleurs à l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1994 pour fonder la disposition en projet.

Selon l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi susmentionné, l'Office national de l'Emploi a entre autres pour mission, dans les conditions que le Roi détermine, d'assurer "avec l'aide des organismes créés en vertu du point i) (1) 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".

Dès lors, s'il s'agit que la disposition en projet puisse s'inscrire dans la définition énoncée à l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi, le lien entre cette disposition et le régime d'allocation prévu dans le cadre de l'assurance-chômage doit être clairement établi. En effet, force est de constater que l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi, définit une mission spécifique de l'Office national de l'Emploi en matière d'octroi d'allocations de chômage à certaines catégories de chômeurs.

---

(1) Les organismes visés à l'article 7, § 1er, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 sont ceux qui ont été créés afin d'"assurer le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues".

Le présent projet n'a toutefois aucun lien avec le régime d'allocation que vise l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi. En effet, son seul objet est d'étendre l'accès aux postes de travail reconnus à certaines catégories de bénéficiaires du minimum de moyens d'existence et de bénéficiaires de l'aide sociale, sans que la moindre allocation de chômage au sens de l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi, ne soit octroyée à ces personnes. Du reste, les personnes concernées ont droit au minimum de moyens d'existence ou à l'aide sociale.

Il s'ensuit que, d'une part, l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ne procure pas un fondement légal suffisant à la disposition en projet et que, d'autre part, celle-ci n'est pas à sa place dans l'arrêté royal du 8 août 1997. En effet, cet arrêté est précisément un arrêté d'exécution de l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi susmentionné et le projet ne peut pas être considéré comme tel.

5. La question se pose alors de savoir si la disposition en projet peut trouver un fondement légal suffisant à l'article 2, § 5, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, inséré par la loi susmentionnée du 22 février 1998.

L'article 2, § 5, alinéa 4, de la loi du 7 août 1974 dispose en effet que, dans le cadre de l'accession des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence aux différents programmes pour l'emploi et en vue de soutenir la politique de l'emploi en faveur des minimexés, le Roi peut,

par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer d'autres montants du minimum de moyens d'existence que ceux énoncés dans le paragraphe en question, et qu'Il peut en déterminer "les conditions d'octroi".

En ce qui concerne ce point, force est de constater cependant que la disposition en projet, telle qu'elle est conçue, ne fixe pas de conditions pour l'octroi du minimum de moyens d'existence aux personnes engagées dans le cadre d'un poste de travail reconnu ou pour que ces personnes puissent conserver leur droit au minimum de moyens d'existence.

En effet, les conditions énumérées dans le projet ne concernent pas l'octroi ou le maintien du droit au minimum de moyens d'existence, mais bien l'accès aux postes de travail reconnus mêmes.

La disposition invoquée de l'article 2, § 5, alinéa 4, de la loi du 7 août 1974, ne confère toutefois pas au Roi le pouvoir de fixer des règles de l'espèce.

Dès lors, pour que la disposition en projet puisse s'inscrire dans la délégation prévue à l'article 2, § 5, alinéa 4, de la loi du 7 août 1974, elle devrait être conçue de telle sorte qu'elle énonce les conditions d'octroi ou de maintien du droit au minimum de moyens d'existence pour les personnes engagées dans le cadre d'un poste de travail reconnu.

Pareille conception de la disposition en projet implique non seulement un remaniement en profondeur de son texte, mais également que, si le gouvernement entend se fonder, pour ce faire, sur l'article 2, § 5, alinéa 4, de la loi du 7 août 1974, il devra respecter les formalités qui y sont énoncées, et que le texte ainsi revu devra notamment être délibéré en Conseil des ministres.

6. Quoi qu'il en soit, la révision suggérée au point 5 ne pourra rien changer au fait que l'article 2, § 5, alinéa 4, de la loi du 7 août 1974 mentionne uniquement les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence et ignore dès lors les bénéficiaires de l'aide sociale qui pourtant sont également visés par le texte en projet.

En ce qui concerne cette dernière catégorie de bénéficiaires, un fondement légal ne pourra, en aucun cas, être trouvé à l'article 2, § 5, alinéa 4, de la loi précitée du 7 août 1974

7. Pour autant que de besoin, la section de législation relève qu'aucune des autres dispositions légales auxquelles il est fait référence dans le préambule du projet, n'est susceptible de procurer un fondement légal adéquat au texte en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
D. ALBRECHT, conseillers d'Etat,

G. DE MUNTER, toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. DE MUNTER J. DE BRABANDERE