

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 januari 2000 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "ter uitvoering van artikel 6, § 1, IX, 2de lid van de bijzondere wet van hervorming der instellingen van 8 augustus 1980", heeft op 25 januari 2000 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 21 janvier 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de loi "portant exécution de l'article 6, § 1er, IX, alinéa 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980", a donné le 25 janvier 2000 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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid

"que la loi qui est projetée doit entrer en vigueur dès l'année budgétaire 2000 et, qu'à ce titre, elle doit pouvoir être impérativement votée avant le contrôle budgétaire. En outre, il importe que les moyens octroyés aux Régions dans le cadre de leur budget 2000 puissent effectivement être utilisés en 2000 et qu'elles puissent ainsi intégrer cette donnée dans leur budget".

*

* *

1. Ondanks de onduidelijke en ten aanzien van de te bereiken doelstelling weinig adequate bewoordingen waarin artikel 2 van het voorontwerp is gesteld, blijkt uit de memorie van toelichting dat het artikel ertoe strekt om het de gewesten mogelijk te maken de financiële tegemoetkoming vanwege de federale overheid waarop zij krachtens artikel 6, § 1, IX, 2°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen recht hebben wanneer zij wedertewerkstellingsprogramma's als bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, van die wet opzetten, aan te wenden voor de bevordering van reguliere tewerkstel-

.../...

ling (1) en, hieraan gekoppeld, om de tewerkstelling binnen het raam van bestaande wedertewerkstellingsprogramma's voor volledig uitkeringsgerechtigde werklozen en daarmee gelijkgestelde personen, om te zetten in reguliere tewerkstelling (2).

2. Artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleent aan de gewesten de bevoegdheid inzake "de programma's voor wedertewerkstelling van uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen, met uitzondering van de programma's voor wedertewerkstelling in de besturen en

(1) Het bedrag van die financiële tegemoetkoming zou dan worden bepaald aan de hand van het aantal op 31 december 1999 voor de toekenning van de in artikel 6, § 1, IX, 2°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde tegemoetkoming in aanmerking komende personen.

(2) In de memorie van toelichting van het ontwerp wordt gepreciseerd dat het ontwerp beoogt de uitvoering mogelijk te maken van het "protocol (van maart 1995) tussen de federale minister van tewerkstelling en arbeid en de gewestministers bevoegd voor tewerkstelling houdende het technisch afsprakenkader inzake de regularisering van bepaalde programma's voor wedertewerkstelling van werklozen". Luidens artikel 1 van dat protocol erkennen de erbij betrokken partijen gemeenschappelijk "de noodzaak om de programma's voor wedertewerkstelling van werklozen zoals bedoeld in artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die beantwoorden aan duidelijk erkende collectieve behoeften en die als onontbeerlijk worden beschouwd voor de betrokken sectoren, om te zetten in reguliere tewerkstelling".

.../...

diensten van de federale overheid of die onder het toezicht van deze overheid ressorteren".

In zijn advies L. 29.652/1 van 19 november 1999 bij een "voorontwerp van wet ter bevordering van de werkgelegenheid" (Parl. St. Kamer, 1999-2000, nr. 0286/001) heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, die bevoegdheid als volgt omschreven :

"De uitoefening, door de gewesten, van de hun door artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegewezen bevoegdheid, onderstelt de aanwezigheid van twee elementen :

- de regeling moet betrekking hebben op een wedertewerkstellingsprogramma;
- dat programma moet zijn gericht op uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of op daarmee gelijkgestelde personen.

Onder een wedertewerkstellingsproject moet worden verstaan een project waarbij volgens de regels door de overheid vastgelegd, personen worden tewerkgesteld binnen het raam van activiteiten van algemeen of maatschappelijk belang, en dat geheel of gedeeltelijk uit de algemene middelen wordt gefinancierd (1).

De wedertewerkstellingsprogramma's dienen, om onder de gewestelijke bevoegdheid te vallen, bovendien te zijn gericht op uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en, in voorkomend geval, gelijkgestelde personen (2). Met het begrip "daarmee gelijkgestelde

(1) Zie verslag ANTOINE - UYTENDAELE, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 160.

(2) De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) preciseerde overigens in de lijn hiervan dat het BTK, het DAC en de GeCo's onder het begrip "tewerkstellingsprogramma" vallen (Parl. Hand., Kamer, 29 juli 1988, p. 1433).

personen" worden een aantal personen beoogd die in de bestaande reglementering omwille van hun sociaal moeilijke situatie met een volledig uitkeringsgerechtigde werkloze worden gelijkgeschakeld, zoals personen die het bestaansminimum genieten. Het begrip heeft niet die draagwijdte dat het de gewesten zou toelaten gelijk welke categorie van werkzoekenden onder de door hen opgezette wedertewerkstellingsprogramma's te laten vallen. De gewesten zijn bijgevolg niet bevoegd tot het opzetten van gelijk welk wedertewerkstellingsproject, maar enkel om wedertewerkstellingsprojecten op te zetten die zich specifiek richten op door artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 afgelijnde bijzondere categorieën werkzoekenden."

Krachtens artikel 6, § 1, IX, 2°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 verleent de federale overheid aan de gewesten een tegemoetkoming voor binnen het raam van wedertewerkstellingsprogramma's tewerkgestelde uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of voor door of krachtens een wet daarmee gelijkgestelde personen, die evenwel ook binnen het raam van een wedertewerkstellingsproject moeten zijn tewerkgesteld. Dit laatste vloeit voort uit het gegeven dat de financiële tegemoetkoming van de federale overheid gekoppeld is aan de uitoefening, door de gewesten, van hun zo-even omschreven bevoegdheid inzake wedertewerkstellingsprojecten. De federale overheid vermag die bevoegdheid naar aanleiding van het verlenen van die tegemoetkoming, niet te verruimen.

De lezing van artikel 6, § 1, IX, 2°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvan de stellers van het ontwerp lijken uit te gaan, en volgens dewelke de federale overheid, door middel van gelijkstellingen van personen met uitkeringsgerechtigde volledig

.../...

werklozen, de bevoegdheid van de gewesten inzake tewerkstellingsbevorderende maatregelen zou mogen uitbreiden tot andere aangelegenheden dan de wedertewerkstellingsprogramma's voor uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en hiermee gelijkgestelde personen, is niet in overeenstemming te brengen met het eerste en tweede lid van artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in hun onderlinge samenhang. Bovendien zou artikel 6, § 1, IX, 2°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in die lezing in strijd komen met artikel 39 van de Grondwet, krachtens hetwelk het aan de wetgever, optredend met de bijzondere meerderheid als bedoeld in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet, toekomt om de bevoegdheden van de gewesten vast te stellen.

De in artikel 6, § 1, IX, 2°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewone wetgever toegekende bevoegdheid kan derhalve enkel tot doel hebben te bepalen welke van de personen die met de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen kunnen worden gelijkgesteld, in aanmerking worden genomen voor de toekenning van een financiële tegemoetkoming vanwege de federale overheid wanneer zij in een wedertewerkstellingsproject zijn tewerkgesteld. Bij de concretisering van die gelijkstelling vermag de gewone wetgever noch de bevoegdheid van de gewesten op indirecte wijze uit te breiden naar tewerkstellingsmaatregelen die niet als wedertewerkstellingsprogramma's in de zin van artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste

.../...

lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen worden bestempeld, noch het begrip "met een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze gelijkgestelde persoon" te miskennen (1).

3. Aangezien het om advies voorgelegde ontwerp van wet beoogt de financiële tegemoetkomingen van de federale overheid in de gewestelijke tewerkstellingsmaatregelen los te koppelen, zowel van het vereiste van het voorhanden zijn van een wedertewerkstellingsprogramma, als van het vereiste dat de in een dergelijk programma te werk te stellen personen uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of daarmee gelijkgestelde personen dienen te zijn, is het in strijd met artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en kan het geen doorgang vinden. De doelstelling van het ontwerp kan enkel worden bereikt door een wijziging van de laatstgenoemde bijzondere wetsbepaling en, hieraan gekoppeld, van artikel 35 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (2). Gelet op die conclusie ziet de Raad van State af van een nader onderzoek van de tekst van het ontwerp.

(1) Zoals in de hoger aangehaalde passus uit het advies L. 29.652/1 werd vermeld, worden met dat begrip een aantal personen beoogd waartoe, omwille van hun sociaal moeilijke situatie, het toepassingsgebied van de wedertewerkstellingsprogramma's voor uitkeringsgerechtigde volledig werklozen wordt uitgebreid, met name personen die het bestaansminimum genieten en personen die in het bevolkingsregister zijn ingeschreven maar omwille van hun nationaliteit niet voor het bestaansminimum in aanmerking komen, maar aanspraak kunnen maken op maatschappelijke dienstverlening tot beloop van een bedrag dat minstens gelijk is aan het bestaansminimum (VAN EECKHOUTTE, W., Arbeidsrecht 1998-1999, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, p. 131, nr. 259).

(2) Zoals overigens wordt vastgesteld in artikel 3 van het voornoemde protocol.

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 la circonstance

"que la loi qui est projetée doit entrer en vigueur dès l'année budgétaire 2000 et, qu'à ce titre, elle doit pouvoir être impérativement votée avant le contrôle budgétaire. En outre, il importe que les moyens octroyés aux Régions dans le cadre de leur budget 2000 puissent effectivement être utilisés en 2000 et qu'elles puissent ainsi intégrer cette donnée dans leur budget".

*

*

*

1. Bien que l'article 2 de l'avant-projet soit formulé en des termes imprécis et peu adéquats au regard de l'objectif à atteindre, il appert de l'exposé des motifs qu'il vise à permettre aux régions d'affecter l'intervention financière de l'autorité fédérale à laquelle elles ont droit en vertu de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 lorsqu'elles mettent sur pied des programmes de remise au travail, au sens de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de cette loi, à la promotion d'emplois régu-

.../...

liers (1) et, corrélativement, à la conversion en emplois réguliers des emplois prévus dans le cadre de programmes de remise au travail existants destinés aux chômeurs complets indemnisés et aux personnes assimilées (2).

L'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux régions la compétence en ce qui concerne "les programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées à l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité fédérale ou placés sous sa tutelle".

Dans son avis L. 29.652/1 du 19 novembre 1999 relatif à un "avant-projet de loi en vue de la promotion de l'Emploi" (Doc. Parl., Chambre, 1999-2000, n° 0286/001), le

-
- (1) Le montant de cette intervention financière serait alors déterminé à la lumière du nombre de personnes entrant en ligne de compte au 31 décembre 1999 pour l'octroi de l'intervention visée à l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.
- (2) L'exposé des motifs du projet précise que ce dernier vise à permettre l'exécution du "protocole (de mars 1995) entre la Ministre fédérale de l'Emploi et les Ministres régionaux compétents pour l'emploi portant le cadre technique des accords en matière de régularisation de certains programmes de remise au travail des chômeurs". Aux termes de l'article 1er de ce protocole, les parties concernées reconnaissent ensemble "la nécessité de convertir en emplois réguliers les programmes de remise au travail des chômeurs tels que visés à l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, programmes qui répondent à des besoins collectifs reconnus et qui sont considérés comme indispensables pour les secteurs concernés".

.../...

Conseil d'Etat, section de législation, a décrit cette compétence comme suit :

"L'exercice, par les régions, de la compétence qui leur est attribuée par l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 suppose la présence de deux éléments :

- les dispositions doivent avoir trait à un programme de remise au travail;
- ce programme doit s'adresser aux chômeurs complets indemnisés ou aux personnes assimilées.

Il convient d'entendre par projet de remise au travail un projet par lequel des personnes sont mises au travail, selon les règles fixées par les pouvoirs publics, dans le cadre d'activités d'intérêt général ou social et qui est financé en tout ou en partie au moyen des ressources générales (1).

En outre, pour entrer dans la compétence des régions, les programmes de remise au travail doivent viser les chômeurs complets indemnisés et, le cas échéant, les personnes assimilées (2). Par la notion de "personnes assimilées", on entend un certain nombre de personnes qui, dans la réglementation actuelle, sont assimilées à des chômeurs complets indemnisés en raison de leur situation socialement difficile, comme les allocataires du minimum de moyens d'existence. La portée de cette notion n'est pas telle qu'elle permettrait aux régions de soumettre n'importe quelle catégorie de demandeurs d'emploi aux programmes de remise au travail qu'elles élaborent. Les régions ne sont par conséquent pas compétentes pour mettre en oeuvre

(1) Voir rapport ANTOINE - UYTENDAELE, Doc. Parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 160.

(2) Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) a d'ailleurs précisé dans le prolongement de ce qui précède que le CST, le TCT et les ACS étaient soumis à la notion de "programmes pour l'emploi" (Ann. Parl., Chambre, 29 juillet 1988, p. 1433).

n'importe quel projet de remise au travail, mais uniquement pour élaborer des projets de remise au travail s'adressant spécifiquement à des catégories particulières de demandeurs d'emploi définies par l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980".

En vertu de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale octroie aux régions une intervention pour les chômeurs complets indemnisés placés dans le cadre de programmes de remise au travail ou pour des personnes assimilées par la loi ou en vertu de celle-ci qui doivent toutefois être également placées dans le cadre d'un projet de remise au travail. Ce dernier point résulte du fait que l'intervention financière de l'autorité fédérale est liée à l'exercice, par les régions, de leur compétence, qui vient d'être évoquée en matière de projets de remise au travail. L'autorité fédérale ne peut étendre cette compétence à l'occasion de l'octroi de cette intervention.

La lecture de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, sur laquelle se fondent apparemment les auteurs du projet et selon laquelle, par une assimilation de personnes à des chômeurs complets indemnisés, l'autorité fédérale pourrait étendre la compétence des régions relative aux mesures en faveur de l'emploi à des matières autres que les programmes de remise au travail pour les chômeurs complets indemnisés et les personnes assimilées, ne peut se concilier avec les alinéas 1er et 2 de l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, mis en corrélation l'un avec l'autre. En outre, l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 2, de la loi spéciale du

.../...

8 août 1980 serait, interprété en ce sens, contraire à l'article 39 de la Constitution en vertu duquel il appartient au législateur, statuant à la majorité spéciale au sens de l'article 4, alinéa 3, de la Constitution, de fixer les compétences des régions.

La compétence conférée par l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 au législateur ordinaire peut dès lors avoir uniquement pour but de déterminer quelles sont, parmi les personnes pouvant être assimilées aux chômeurs complets indemnisés, celles qui sont prises en considération pour l'octroi d'une intervention financière de l'autorité fédérale lorsqu'elles sont placées dans le cadre d'un projet de remise au travail. Lors de la concrétisation de cette assimilation, le législateur ordinaire ne peut étendre indirectement la compétence des régions aux mesures en faveur de l'emploi qui ne peuvent être qualifiées de programmes de remise au travail au sens de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, ni méconnaître la notion de "personne assimilée à un chômeur complet indemnisé" (1).

(1) Comme il est indiqué dans le passage cité ci-dessus de l'avis L. 29.652/1, cette notion vise un certain nombre de personnes à qui, en raison de leur situation socialement difficile, est étendu le champ d'application des programmes de remise au travail pour chômeurs complets indemnisés, à savoir les allocataires du minimum de moyens d'existence et les personnes qui sont inscrites au registre de la population et qui, en raison de leur nationalité, n'entrent pas en ligne de compte pour le minimum de moyens d'existence, mais qui peuvent prétendre à l'aide sociale à concurrence d'un montant au moins égal au minimum de moyens d'existence (VAN EECKHOUTTE, W., *Arbeidsrecht 1998-1999*, Anvers, Kluwer Rechtswetenschappen, 1999, p. 131, n° 259).

3. Etant donné que le projet de loi soumis pour avis vise à dissocier les interventions financières de l'autorité fédérale dans les mesures régionales en faveur de l'emploi, tant de la condition qui exige l'existence d'un programme de remise au travail, que de la condition qui veut que les personnes à employer dans le cadre d'un tel programme soient des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées, il est contraire à l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et ne saurait être concrétisé. L'objectif du projet ne peut être atteint que par une modification de cette disposition de la loi spéciale et, corrélativement, par une modification de l'article 35 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (1). Vu cette conclusion, le Conseil d'Etat renonce à poursuivre l'examen du texte du projet.

(1) Comme le constate par ailleurs l'article 3 du protocole précité.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

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. J. SMETS.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST