

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 26 juli 2000 door de Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie verzocht hem, 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 9 februari 1999 genomen tot uitvoering van artikel 57quater van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", heeft op 28 juli 2000 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale, le 26 juli 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 9 février 1999 pris en exécution de l'article 57quater de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale", a donné le 28 juillet 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

"dat de overwogen maatregel tot doel heeft uitwerking te geven aan het regeerakkoord daar zij beoogt de tewerkstelling van ... van personen tewerkgesteld bij toepassing van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en van personen van vreemde nationaliteit, ingeschreven in het bevolkingsregister, die wegens hun nationaliteit geen aanspraak kunnen maken op het bestaansminimum en die financiële maatschappelijke steun genieten, te stimuleren; dat alles zo snel mogelijk in het werk moet worden gesteld om het aantal van deze kansarme personen optimaal te vermindern door ze opnieuw op de arbeidsmarkt in te schakelen; dat een financiële stimulans moet worden voorzien opdat de uitzendbureaus deze categorie van moeilijker te plaatsen werknemers in dienst zouden nemen door hun het recht op arbeid te waarborgen, dat deze maatregel nodig is om deze beoogde wederopname snel te kunnen tot stand brengen en gekoppeld is aan de inwerkingtreding op 1 oktober 2000 van artikel 194 van de wet (van ...) houdende sociale, budgettaire en diverse bepalingen ..., dat de uitzendbureaus voortaan de mogelijkheid geeft, in afwijking van de bepalingen van hoofdstuk II, afdeling 1 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, ... personen van vreemde nationaliteit, ingeschreven in het bevolkingsregister, die wegens hun nationaliteit geen aanspraak kunnen maken op het bestaansminimum en die financiële maatschappelijke steun genieten in dienst te nemen met een voltijdse arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, blijkt dan ook dat dit besluit dringend moet worden aangenomen om

.../...

de tewerkstelling van bedoelde personen door de uitzendbureaus concreet mogelijk te maken".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Artikel 57quater, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt dat de persoon die is ingeschreven in het bevolkingsregister en die omwille van zijn nationaliteit geen recht heeft op het bestaansminimum, tewerkgesteld kan worden in een inschakelingsprogramma, met het oog op zijn integratie op de arbeidsmarkt. Artikel 57quater, § 2, bepaalt dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, het maandelijks financieel bedrag bepaalt van de steun voor de begunstigde tewerkgesteld in een dergelijk programma. De Koning bepaalt in dat besluit ook de voorwaarden voor de toegang tot de verschillende inschakelingsprogramma's en voor

.../...

de toekenning van de financiële steun. Ten slotte bepaalt de Koning ook nog de voorwaarden tot toekenning van een aanvullende financiële steun, wanneer het bedrag van de inkomsten waarover de betrokkene door zijn tewerkstelling beschikt, lager is dan het bestaansminimum.

Ter uitvoering van die wetsbepalingen is op 9 februari 1999 een koninklijk besluit genomen (koninklijk besluit genomen tot uitvoering van artikel 57quater van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn).

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe in titel 2 van dat koninklijk besluit een hoofdstuk V in verband met de "invoeginterim" in te voegen (ontworpen artikelen 15quinquies tot 15septies - artikel 1 van het ontwerp).

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe een wijziging aan te brengen in artikel 16 van het voornoemde koninklijk besluit van 9 februari 1999 om dat artikel aan te vullen met een verwijzing naar o.m. de bij artikel 1 van het ontworpen besluit ingevoegde bepalingen.

Het ontworpen besluit zal in werking treden op 1 oktober 2000 (artikel 3). Deze datum stemt overeen met de datum van inwerkingtreding van artikel 194 van de wet van ... (1) houdende sociale, budgettaire en diverse bepalingen, dat de "invoeginterim" mogelijk maakt.

(1) De gemachtigde van de regering kon geen uitsluitsel geven over de precieze datum waarop die wet bekrachtigd is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dienen de woorden "ingevoegd bij artikel 172 van de wet van 25 januari 1999 houdende sociale bepalingen en gewijzigd bij artikel 207 van de wet van ..." te worden vervangen door "ingevoegd bij de wet van 25 januari 1999 en gewijzigd bij de wet van ...".

2. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 194 van de wet van ... houdende sociale, budgettaire en diverse bepalingen. Die bepaling biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, zodat de verwijzing ernaar strikt genomen niet noodzakelijk is. In casu kan die verwijzing evenwel behouden blijven omdat ze kan bijdragen tot een beter begrip van de ontworpen regeling : de bedoelde wetsbepaling voorziet immers in de mogelijkheid voor de uitzendbureaus om, in afwijking van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, de gerechtigden op financiële maatschappelijke steun in dienst te nemen.

3. Het verdient aanbeveling, in het zevende lid van de aanhef, het nummer te vermelden van het advies van de Raad van State. Men schrijve : "Gelet op advies L. 30.514/1/V van

.../...

de Raad van State, gegeven op 28 juli 2000, met toepassing van ...".

Artikel 1

1. In de Franse tekst, schrijve men volgens wat gebruikelijk is in de legistiek "Section première" in plaats van "Section 1ère".

2. Luidens het ontworpen artikel 15quinquies, eerste lid, dient het betrokken uitzendbureau een "overeenkomst" te sluiten met de minister tot wiens bevoegdheid de maatschappelijke integratie behoort.

Het is niet duidelijk wat het doel of het voorwerp is van die overeenkomst. Volgens de gemachtigde van de regering heeft die overeenkomst o.m. te maken met de contingentering van het aantal beoogde tewerkstellingen : de ontworpen regeling zou voorlopig worden beperkt tot 1500 tewerkstellingen. Nog volgens de gemachtigde zou de bedoelde overeenkomst bovendien betrekking hebben op :

- de aanduiding van het (regionaal) uitzendbureau waartoe het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zich moet richten;
- de verplichting, voor het betrokken uitzendbureau, om aan de betrokkenen een opleiding te verstrekken en om een oplossing te bieden voor eventuele mobiliteitsproblemen die ze zouden ondervinden;

.../...

- de verbintenis van het uitzendbureau om de betrokkenen slechts te ontslaan in bepaalde gevallen (bijv. zware fout of werkverlating).

In de bedoelde overeenkomst zouden bijgevolg bijkomende voorwaarden worden opgelegd met betrekking tot de toekenning van de geactiveerde maatschappelijke steun. Gelet op het belang van die voorwaarden, zou in de ontworpen bepaling zelf uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat in de bedoelde overeenkomst dergelijke bijkomende voorwaarden worden opgelegd.

3. Luidens het tweede lid van het ontworpen artikel 15quinquies dient het uitzendbureau aan het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn het recht op arbeid van de rechthebbende op financiële maatschappelijke steun te waarborgen tijdens een ononderbroken periode van vierentwintig maanden en kan de tewerkstelling van de betrokkene gebeuren, ofwel rechtstreeks door het uitzendbureau - met of zonder terbeschikkingstelling van een gebruiker -, ofwel bij een andere werkgever.

Volgens de gemachtigde van de regering moet die bepaling worden begrepen in die zin :

- dat het uitzendbureau de betrokkene twee jaar werkzekerheid moet bieden, onverminderd de door het arbeidsrecht geboden ontslagmogelijkheden - waarvan het uitzendbureau evenwel slechts in bepaalde gevallen gebruik zal maken (zie supra, opmerking 2 in verband met de draagwijdte van de overeenkomst die moet worden gesloten tussen het uitzendbureau en de bevoegde minister);

.../...

- dat de betrokkene, wanneer hij in die periode van vierentwintig maanden bij een andere werkgever een vast contract aangeboden krijgt en nadien bij die werkgever ontslagen wordt of zelf ontslag indient, opnieuw aan het werk moet kunnen gaan bij het uitzendbureau.

De mogelijkheid voor de betrokkene om, in die laatste hypothese, opnieuw te worden tewerkgesteld door het uitzendbureau moet, volgens de gemachtigde van de regering, blijken uit de bepaling luidens welke "de tewerkstelling van de betrokkene kan gebeuren ... bij een andere werkgever". Het is evenwel geenszins evident dat zulks de draagwijdte is van de aangehaalde bepaling. Het ontwerp moet op dat punt worden aangepast om de werkelijke bedoeling van de stellers ervan te verduidelijken.

4. In het ontworpen artikel 15septies moeten de woorden "de voorwaarden bedoeld in artikel 15sexies" worden vervangen door "de voorwaarden bedoeld in artikel 15quinquies".

Artikel 2

In de inleidende zin van dit artikel dient te worden gepreciseerd dat de beoogde wijzigingen betrekking hebben op artikel 16 "van hetzelfde besluit".

.../...

Artikel 3

Luidens het bepaalde sub 1° van artikel 2 van het ontwerp moet in artikel 16, eerste lid, van het koninklijk besluit van 9 februari 1999 o.m. verwezen worden naar artikel 15quater van dat besluit. Dat artikel 15quater zou in het koninklijk besluit van 9 februari 1999 worden ingevoegd bij een koninklijk besluit over het ontwerp waarvan de Raad van State op 23 mei 2000 advies heeft gegeven onder nr. L. 30.052/3. Dat ontworpen besluit zou, volgens artikel 5 ervan, in werking treden op 1 september 2000, terwijl het onderhavige ontworpen besluit - en meteen de verwijzing naar het bedoelde artikel 15quater - overeenkomstig artikel 3 in werking zou treden op 1 oktober 2000.

In artikel 3 van het ontwerp zou derhalve moeten worden voorzien in een vervroegde inwerkingtreding (op 1 september 2000) van de bepaling van artikel 2, 1°, wat betreft de invoeging van de verwijzing naar artikel 15quater in artikel 16, eerste lid.

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

"dat de overwogen maatregel tot doel heeft uitwerking te geven aan het regeerakkoord daar zij beoogt de tewerkstelling van ... van personen tewerkgesteld bij toepassing van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en van personen van vreemde nationaliteit, ingeschreven in het bevolkingsregister, die wegens hun nationaliteit geen aanspraak kunnen maken op het bestaansminimum en die financiële maatschappelijke steun genieten, te stimuleren; dat alles zo snel mogelijk in het werk moet worden gesteld om het aantal van deze kansarme personen optimaal te vermindere(n) door ze opnieuw op de arbeidsmarkt in te schakelen; dat een financiële stimulans moet worden voorzien opdat de uitzendbureaus deze categorie van moeilijker te plaatsen werknemers in dienst zouden nemen door hun het recht op arbeid te waarborgen, dat deze maatregel nodig is om deze beoogde wederopname snel te kunnen tot stand brengen en gekoppeld is aan de inwerkingtreding op 1 oktober 2000 van artikel 194 van de wet (van ...) houdende sociale, budgettaire en diverse bepalingen ..., dat de uitzendbureaus voortaan de mogelijkheid geeft, in afwijking van de bepalingen van hoofdstuk II, afdeling 1 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, ... personen van vreemde nationaliteit, ingeschreven in het bevolkingsregister, die wegens hun nationaliteit geen aanspraak kunnen maken op het bestaansminimum en die financiële maatschappelijke steun genieten in dienst te nemen met een voltijdse arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, blijkt dan ook dat dit besluit dringend moet worden aangenomen om de tewerkstelling van bedoelde personen door de uitzendbureaus concreet mogelijk te maken".

*

* *

.../...

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

*

*

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

L'article 57quater, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale dispose que la personne inscrite au registre de la population et qui en raison de sa nationalité n'a pas droit au minimum de moyens d'existence peut être mise au travail dans un programme d'insertion en vue de son intégration sur le marché de l'emploi. L'article 57quater, § 2, dispose que le Roi fixe par un arrêté délibéré en Conseil des ministres le montant financier mensuel de l'aide sociale pour le bénéficiaire mis au travail dans un tel programme. Le Roi détermine également dans cet arrêté les conditions d'accès aux différents programmes d'insertion et d'octroi de l'aide financière. Enfin, le Roi détermine, toujours par le même arrêté, les conditions d'octroi d'un complément d'aide financière lorsque le montant des ressources dont dispose l'intéressé par sa mise au travail est inférieur au minimum de moyens d'existence.

Un arrêté royal a été pris le 9 février 1999 en exécution de ces dispositions légales (arrêté royal pris en exécution de l'article 57quater de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale).

.../...

Le projet soumis pour avis entend insérer, au titre 2 de cet arrêté royal, un chapitre V concernant l'"intérim d'insertion" (articles 15quinquies jusque 15septies en projet - article 1er du projet).

L'article 2 du projet entend modifier l'article 16 de l'arrêté royal du 9 février 1999 précité en le complétant, entre autres, par une référence aux dispositions insérées par l'article 1er de l'arrêté en projet.

L'arrêté en projet entrera en vigueur le 1er octobre 2000 (article 3). Cette date correspond à la date d'entrée en vigueur de l'article 194 de la loi du ... (1) portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, qui prévoit la possibilité de l'"intérim d'insertion".

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au premier alinéa du préambule, il y a lieu de remplacer les mots "introduit par l'article 172 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales et modifié par l'article 207 de la loi du ..." par "inséré par la loi du 25 janvier 1999 et modifié par la loi du ...".

(1) Le délégué du gouvernement n'a pas pu préciser la date à laquelle cette loi a été sanctionnée.

2. Le deuxième alinéa du préambule se réfère à l'article 194 de la loi du ... portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses. Cette disposition ne procure pas de fondement légal au régime en projet, si bien que strictement parlant, cette référence n'est pas nécessaire. Toutefois, cette référence peut être maintenue en l'espèce dès lors qu'elle peut contribuer à une meilleure compréhension du régime en projet : la disposition légale visée permet en effet aux entreprises de travail intérimaire d'engager des bénéficiaires de l'aide sociale financière, par dérogation à la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

3. Au septième alinéa du préambule, il est recommandé d'indiquer le numéro de l'avis du Conseil d'Etat. Il y aurait lieu d'écrire : "Vu l'avis L. 30.514/1/V du Conseil d'Etat, donné le 28 juillet 2000, en application de ...".

Article 1er

1. Dans le texte français, on écrira, suivant l'usage en légistique, "Section première" au lieu de "Section 1ère".

2. Selon l'article 15quinquies, alinéa 1er, en projet, l'entreprise de travail intérimaire concernée est tenue de conclure une "convention" avec le ministre ayant l'intégration sociale dans ses attributions.

.../...

On n'aperçoit pas quel est le but ou l'objet de cette convention. Selon le délégué du gouvernement, cette convention concerne entre autres le contingentement du nombre de mises au travail visées : le régime en projet serait limité provisoirement à 1500 mises au travail. Toujours selon le délégué, cette convention concernerait en outre :

- la désignation de l'entreprise (régionale) de travail intérimaire à laquelle le centre public d'aide sociale est tenu de s'adresser;
- l'obligation, pour l'entreprise de travail intérimaire concernée, de dispenser une formation aux intéressés et de proposer une solution pour les problèmes de déplacement éventuels auxquels ils seraient confrontés;
- l'engagement de l'entreprise de travail intérimaire de ne congédier les intéressés que dans certains cas (par exemple, en cas de faute grave ou d'abandon du travail).

Dès lors, la convention en question soumettrait l'octroi de l'aide sociale activée à des conditions supplémentaires. Vu l'importance de celles-ci, il y aurait lieu d'indiquer expressément dans la disposition en projet même que la convention visée impose de telles conditions.

3. L'alinéa 2 de l'article 15quinquies en projet dispose que l'entreprise de travail intérimaire doit garantir au centre public d'aide sociale le droit au travail du bénéficiaire de l'aide sociale financière pendant une durée ininterrompue de vingt-quatre mois et que la mise au travail de l'intéressé peut s'effectuer soit directement par

.../...

l'entreprise de travail intérimaire - avec ou sans mise à disposition d'un utilisateur -, soit auprès d'un autre employeur.

Selon le délégué du gouvernement, il y a lieu d'interpréter cette disposition en ce sens :

- que l'entreprise de travail intérimaire doit garantir la sécurité d'emploi à l'intéressé pendant deux ans, sans préjudice des possibilités de licenciement qu'offre le droit du travail - dont l'entreprise de travail intérimaire ne fera toutefois usage que dans certains cas (voir supra l'observation 2 au sujet de la portée de la convention qui sera conclue entre l'entreprise de travail intérimaire et le ministre compétent);
- que si l'intéressé se voit offrir un contrat définitif par un autre employeur au cours de cette période de vingt-quatre mois et si, par la suite, il est licencié par cet employeur ou s'il donne sa démission, il doit pouvoir retravailler pour l'entreprise de travail intérimaire.

Selon le délégué du gouvernement, la possibilité offerte à l'intéressé, dans cette dernière hypothèse, d'être réengagé par l'entreprise de travail intérimaire doit s'inférer de la disposition selon laquelle "la mise au travail de l'intéressé peut s'effectuer ... auprès d'un autre employeur". Il n'apparaît toutefois pas avec évidence que telle est la portée de la disposition reproduite ci-dessus. Il y a lieu d'adapter le projet sur ce point pour préciser la véritable intention de ses auteurs.

.../...

4. A l'article 15septies en projet, il y a lieu de remplacer les mots "les conditions visées à l'article 15sexies" par "les conditions visées à l'article 15quinquies".

Article 2

Dans la phrase liminaire de cet article, il y a lieu de préciser que les modifications envisagées concernent l'article 16 "du même arrêté".

Article 3

Selon le 1° de l'article 2 du projet, l'article 16, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 9 février 1999 doit faire référence, entre autres, à l'article 15quater de cet arrêté. Cet article 15quater serait inséré dans l'arrêté royal du 9 février 1999 par un arrêté royal sur le projet duquel le Conseil d'Etat a donné, le 23 mai 2000, l'avis n° L. 30.052/3. En son article 5, cet arrêté en projet dispose qu'il entrerait en vigueur le 1er septembre 2000, alors que conformément à son article 3, le présent arrêté en projet - et, partant, la référence à l'article 15quater susvisé - entrerait en vigueur le 1er octobre 2000.

Dès lors, l'article 3 du projet devrait prévoir une entrée en vigueur anticipée (le 1er septembre 2000) de la disposition de l'article 2, 1°, en ce qui concerne l'insertion de la référence que l'article 16, alinéa 1er, fait à l'article 15quater.

De vakantiekamer was samengesteld uit

La chambre des vacations était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

voorzitter,
président,

A. VANDENDRIESSCHE,
L. LAVRYSEN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de Mevr. M. STERCK, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS, conseiller d'Etat.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER