

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.477/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 januari 2004 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 79, § 4*bis* en artikel 79*bis*, § 3, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft op 3 februari 2004 het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"enerzijds door het feit dat de gewijzigde regeling dienstencheques op 1 januari 2004 in werking is getreden en dat onverwijld moet vermeden worden dat bijkomende prestaties inzake huishulp van huishoudelijke aard in het kader van het PWA-stelsel concurrentie zouden vormen met het vernieuwde systeem van de dienstencheques en anderzijds door de noodzaak om zo vlug mogelijk de doorstroming van PWA-werknemers naar het stelsel van de dienstencheques te bevorderen".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET ONTWERP

De wijzigingen die het om advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in de artikelen 79, § 4*bis*, en 79*bis*, § 3, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, betreffen het stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (hierna "PWA") en zijn van tweeeërlei aard.

In de eerste plaats wordt de vrijstelling van de voorwaarden inzake beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt voor de PWA-werknemers die ten minste 180 activiteitsuren hebben gepresteerd tijdens een referteperiode van zes kalendermaanden, herleid tot een vrijstelling van aanmelding ter gemeentelijke controle, behalve voor wat de personen betreft met een blijvende graad van arbeidsongeschiktheid, voor wie de bestaande regeling gehandhaafd blijft (artikel 1 van het ontwerp).

.../...

Voorts wordt de mogelijkheid ingeperkt om activiteiten inzake huishulp met huishoudelijk karakter te verrichten in het kader van een PWA, gelet op de wijzigingen die sedert 1 januari 2004 zijn ingevoerd in het stelsel van de dienstencheques (artikel 2 van het ontwerp).

Artikel 3 bepaalt dat de ontworpen regeling op 1 maart 2004 in werking zal treden, met dien verstande dat artikel 1 pas op 1 oktober 2004 in werking zal treden. Aan de Minister van Werk wordt de bevoegdheid verleend om "de datum van inwerkingtreding van dit besluit en de data waarvan sprake in artikel 2 van dit besluit met drie maanden (uit te stellen) indien het aanbod van dienstencheques ontoereikend is" (artikel 3, vijfde lid, van het ontwerp). Artikel 3 voorziet voorts in een overgangsregeling ten aanzien van de personen die nu al de in artikel 1 van het ontwerp bedoelde vrijstelling hebben.

RECHTSGROND

1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt melding gemaakt van artikel 7, §§ 1, derde lid, i) en 10, en van artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. De betrokken bepalingen van de besluitwet kunnen worden geacht de ontworpen regeling tot rechtsgrond te strekken. Niettemin moet in dat verband nog worden opgemerkt hetgeen volgt.

2. Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe activiteiten van huishulp met huishoudelijk karakter, die worden verricht in het kader van een PWA, in te perken teneinde de doorstroming van PWA-werknemers naar het vernieuwde stelsel van de dienstencheques te bevorderen en te vermijden dat het ene stelsel (PWA) het andere (dienstencheques) zou doorkruisen.

De rechtsgrond voor die inperking kan worden gevonden in artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944, dat de Koning opdraagt om, bij een besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd, te bepalen welke activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidscircuits, mogen worden verricht in het kader van het PWA.

Deze bepaling moet worden gelezen in samenhang met artikel 8*bis* van de voornoemde besluitwet, zoals ingevoegd bij de wet van 2 augustus 2002. Het genoemde artikel 8*bis* bepaalt dat het PWA eveneens bevoegd is om buurtwerken of -diensten te leveren overeenkomstig de bepalingen en onder de voorwaarden van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 2 augustus 2002 werd met betrekking tot het in te voegen artikel 8*bis* van de besluitwet van 28 december 1944 onder meer het volgende verduidelijkt:

"De invoeging van een artikel 8*bis* in de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders beoogt de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen een bijkomende bevoegdheid te geven om op vrijwillige basis buurtwerken of -diensten te leveren in het raam van de regeling die voorzien is bij de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen. Dat houdt onder meer in dat een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap dat in het systeem van buurtwerken of diensten wil stappen, vooraf moet erkend worden door het bevoegde Gewest en eventueel door de bevoegde Gemeenschap" ⁽¹⁾.

Artikel 8*bis* van de besluitwet van 28 december 1944 staat niet de in het ontwerp beoogde inperking van activiteiten van thuishulp met huishoudelijk karakter in het kader van het PWA in de weg, met dien verstande evenwel dat de Koning niet kan verhinderen dat dergelijke activiteiten toch nog worden verricht in het kader van PWA's die door het bevoegde gewest en eventueel de bevoegde gemeenschap zijn erkend om buurtwerken of -diensten te verrichten die de betrokken activiteiten van thuishulp omvatten.

3. Artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet van 28 december 1944 draagt de Koning enkel op om activiteiten te bepalen die men niet aantreft in de reguliere arbeidscircuits en die mogen worden verricht in het kader van het PWA. De Koning kan met toepassing van de betrokken bepaling activiteiten omschrijven die volgens Hem aan het voorschrift van artikel 8, § 4, eerste lid, van de besluitwet voldoen, doch die bepaling laat hem niet toe om de aldus omschreven activiteiten voor te behouden aan een bepaalde categorie van werknemers of om de bestemming ervan te reserveren voor een bepaalde

⁽¹⁾ Parl. St., Kamer, DOC 50 1823/001, 36.

categorie van gebruikers. Het bepaalde in het ontworpen artikel 79bis, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 2 van het ontwerp), komt daar nochtans op neer in zoverre erin, onder meer, enkel de werklozen en kandidaat-gebruikers worden beoogd die op 1 maart 2004 voldoen aan de desbetreffende voorwaarden.

Het is daarenboven de vraag of dergelijke regeling, waarbij activiteiten worden voorbehouden aan een bepaalde categorie van werknemers of waarbij de bestemming ervan wordt gereserveerd voor een bepaalde categorie van gebruikers, verenigbaar is met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie en of voor dat onderscheid tussen de diverse categorieën van werknemers en gebruikers wel objectieve en in redelijkheid verantwoorde motieven bestaan. Het is alvast niet duidelijk of dergelijke motieven de keuze van de referentiedatum van 1 maart 2004 kunnen billijken, temeer daar het ontwerp op dat punt niet als een overgangsregeling lijkt te zijn geconcipeerd en het hanteren van de betrokken referentiedatum op het eerste gezicht als veeleer willekeurig overkomt.

4. Artikel 3, vijfde lid, van het ontwerp verleent aan de Minister van Werk de bevoegdheid om bepaalde data, waarnaar wordt verwezen in de betrokken bepaling, "met drie maanden (uit te stellen) indien het aanbod van dienstencheques ontoereikend is". Afgezien van de vaststelling dat duidelijker zou moeten worden vermeld op welke bepalingen van het ontwerp de aan de minister verleende bevoegdheid precies betrekking heeft ⁽²⁾, valt op te merken dat de voorwaarde waaronder de minister van die bevoegdheid gebruik kan maken, onvoldoende nauwkeurig is omschreven, hetgeen niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid.

Daarenboven zou, wil de minister nog zinvol van de hem verleende bevoegdheid gebruik maken, hij dat - zeker voor wat de toepassing van artikel 2 van het ontwerp betreft - nog vóór 1 maart 2004 moeten doen, wat meteen de vraag doet rijzen of de beoogde inwerkingtreding niet beter onmiddellijk in het ontwerp zelf zou worden geregeld.

⁽²⁾ Zo kan er bijvoorbeeld aan worden getwijfeld of die bevoegdheid al dan niet ook op artikel 1 van het ontwerp betrekking heeft.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.477/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 28 janvier 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 79, § 4*bis* et l'article 79*bis*, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné le 3 février 2004 l'avis suivant:

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

"enerzijds door het feit dat de gewijzigde regeling dienstencheques op 1 januari 2004 in werking is getreden en dat onverwijld moet vermeden worden dat bijkomende prestaties inzake huishulp van huishoudelijke aard in het kader van het PWA-stelsel concurrentie zouden vormen met het vernieuwde systeem van de dienstencheques en anderzijds door de noodzaak om zo vlug mogelijk de doorstroming van PWA-werknemers naar het stelsel van de dienstencheques te bevorderen".

*
* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à examiner la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DU PROJET

Les modifications que le projet soumis pour avis entend apporter aux articles 79, § 4^{bis}, et 79^{bis}, § 3, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, concernent le régime des agences locales pour l'emploi (ci-après : "ALE") et sont de deux ordres.

Tout d'abord, la dispense des conditions imposées en matière de disponibilité pour le marché de l'emploi aux travailleurs ALE qui ont presté au moins 180 heures d'activité au cours d'une période de référence de 6 mois civils, est convertie

.../...

en dispense de la présentation au contrôle communal, sauf en ce qui concerne les personnes qui présentent un taux d'incapacité de travail permanent, pour lesquelles le régime existant reste d'application (article 1^{er} du projet).

Par ailleurs, la possibilité d'effectuer des activités d'aide à domicile de nature ménagère dans le cadre de l'ALE est restreinte, eu égard aux modifications apportées au système des titres-services depuis le 1^{er} janvier 2004 (article 2 du projet).

L'article 3 prévoit que les dispositions en projet entreront en vigueur le 1^{er} mars 2004, étant entendu que l'article 1^{er} ne sortira ses effets que le 1^{er} octobre 2004. Le Ministre de l'Emploi est habilité à "reporter de trois mois la date d'entrée en vigueur du présent arrêté et les dates dont il est question à l'article 2 du présent arrêté si l'offre des titres-services est insuffisante" (article 3, alinéa 5, du projet). L'article 3 prévoit également un régime transitoire pour les personnes qui bénéficient déjà de la dispense visée à l'article 1^{er} du projet.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le premier alinéa du préambule vise l'article 7, §§ 1^{er}, alinéa 3, i), et 10, ainsi que l'article 8 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Les dispositions précitées de l'arrêté-loi peuvent être réputées constituer le fondement juridique du texte en projet. Il s'impose néanmoins de faire également les observations suivantes à ce sujet.

2. L'article 2 du projet vise à restreindre les activités d'aide à domicile de nature ménagère effectuées dans le cadre d'une ALE, afin de favoriser le passage des travailleurs ALE vers le nouveau système des titres-services et d'éviter que le premier système (ALE) ne fasse obstacle au second (titres-services).

Le fondement juridique requis pour une telle limitation peut être trouvé à l'article 8, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qui charge le Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers qui peuvent être effectuées dans le cadre de l'ALE.

.../...

Cette disposition doit se lire en combinaison avec l'article 8*bis* de l'arrêté-loi précité, inséré par la loi du 2 août 2002, qui prévoit que l'ALE est également compétente pour fournir des travaux ou services de proximité conformément aux dispositions et sous les conditions de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité.

Au cours des travaux parlementaires relatifs à la loi du 2 août 2002, les précisions suivantes ont notamment été données au sujet de l'article 8*bis* de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, dont l'insertion était envisagée:

"L'insertion d'un article 8*bis* dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs vise à donner aux agences locales pour l'emploi une compétence supplémentaire consistant à fournir, sur une base volontaire, des travaux ou services de proximité dans le cadre du dispositif prévu par la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité. Cela implique, entre autres, qu'une agence locale pour l'emploi qui veut s'engager dans le système de travaux ou services de proximité, doit être reconnue préalablement par la Région compétente et éventuellement par la Communauté compétente" ⁽¹⁾.

L'article 8*bis* de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ne s'oppose pas à ce que les activités d'aide à domicile de nature ménagère soient restreintes dans le cadre de l'ALE, ainsi que le prévoit le projet, étant toutefois entendu que le Roi ne peut empêcher que de telles activités continuent néanmoins à s'exercer dans le cadre d'ALE ayant reçu de la région compétente ou, le cas échéant, de la communauté compétente, un agrément pour fournir des travaux ou des services de proximité qui englobent les activités d'aide à domicile concernées.

3. L'article 8, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 charge uniquement le Roi de déterminer les activités non rencontrées par les circuits de travail réguliers qui peuvent être effectuées dans le cadre de l'ALE. Si, en application de cette disposition, le Roi peut définir les activités qui répondent selon Lui à l'exigence inscrite à l'article 8, § 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté-loi, elle ne l'autorise cependant pas à réserver les activités ainsi définies à une certaine catégorie de travailleurs ou à en réserver l'usage à une certaine catégorie d'utilisateurs. Les dispositions de l'article 79*bis*, § 3, alinéa 2, en

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, DOC 50 1823/001, 36.

projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 2 du projet) vont pourtant dans ce sens, notamment dans la mesure où elles visent uniquement les chômeurs et les candidats utilisateurs qui remplissent les conditions en question au 1^{er} mars 2004.

La question est par ailleurs de savoir si un tel régime, qui réserve certaines activités à une catégorie précise de travailleurs ou en réserve l'usage à une certaine catégorie d'utilisateurs, peut se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination ou si des motifs objectifs et raisonnablement justifiés peuvent effectivement être invoqués à l'appui d'une telle distinction entre les différentes catégories de travailleurs et d'utilisateurs. Rien, en tout cas, n'indique clairement si de tels motifs peuvent justifier le choix du 1^{er} mars 2004 comme date de référence, d'autant que le projet ne semble pas avoir été conçu à cet égard comme un régime transitoire et qu'en première analyse, le choix de cette date de référence paraît plutôt arbitraire.

4. L'article 3, alinéa 5, du projet habilite le Ministre de l'Emploi à "reporter de trois mois" certaines dates "si l'offre des titres-services est insuffisante". Indépendamment du fait qu'il y aurait lieu d'indiquer avec davantage de précision à quelles dispositions du projet la compétence attribuée au ministre se rapporte exactement ⁽²⁾, il est à noter que la condition à laquelle est subordonné l'exercice de cette compétence par le ministre n'est pas définie de manière suffisamment précise, ce qui ne contribue pas à la sécurité juridique.

Si, par ailleurs, le ministre souhaite encore faire un usage utile de la compétence qui lui est accordée, il lui faudra - certainement en vue de l'application de l'article 2 du projet - mettre celle-ci en oeuvre avant le 1^{er} mars 2004, ce qui soulève la question de savoir s'il ne vaudrait pas mieux régler d'emblée l'entrée en vigueur envisagée dans le projet même.

⁽²⁾ On peut par exemple se demander si cette compétence concerne l'article 1^{er} du projet ou non.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME