

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.733/1
VAN 23 JUNI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 19 mei 2011 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 27 juni 2011, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 december 2001 tot bevordering van de tewerkstelling van langdurig werkzoekenden, ter bestrijding van misbruiken”, heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 en 23 juni 2011, het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de tijdelijke misbruikbepalingen die thans zijn opgenomen in artikel 12, derde, vierde, vijfde en zesde lid, van het koninklijk besluit van 19 december 2001 tot bevordering van de tewerkstelling van langdurig werkzoekenden¹ op een aantal punten te wijzigen en voor onbepaalde duur van toepassing te maken. De nieuwe bepalingen voorzien erin dat, in afwijking van de hoofdstukken II, III en IIIter van dat besluit, de werknemer niet in aanmerking komt voor een werkuitkering, wanneer hij van dit voordeel werd uitgesloten door een beslissing van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, genomen op grond van een rapport van de inspectiediensten waarin wordt vastgesteld dat (1) de werknemer werd aangenomen ter vervanging en in een zelfde functie van een ontslagen werknemer, met als hoofdzakelijk doel de voordelen van het besluit te bekomen, of (2) de werknemer in de periode van zes maanden voorafgaand aan het tijdstip van de indiensttreding, reeds in dienst was van dezelfde werkgever of van de groep waartoe de werkgever behoort, behalve indien hij tijdens deze tewerkstelling reeds voldeed aan de voorwaarden om de werkuitkering te kunnen genieten.

2.1. Uit het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dient te worden afgeleid dat de stellers ervan rechtsgrond ervoor beogen te vinden in artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders. Luidens die bepaling heeft de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening tot taak, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, “met behulp van de organismen opgericht krachtens punt i) de uitbetaling [te] verzekeren van een uitkering voor bepaalde categorieën van werklozen die

¹ Die bepalingen zijn in dat besluit ingevoegd bij koninklijk besluit van 21 december 2009. In het ontwerp dat tot laatstgenoemd besluit heeft geleid, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 10 december 2009 advies 47.458/1 heeft gegeven, kwamen die bepalingen evenwel niet voor. De afdeling Wetgeving heeft zich bijgevolg over die bepalingen niet kunnen uitspreken.

tewerkgesteld zijn in een inschakelingsproject met het oog op de bevordering van hun integratie op de arbeidsmarkt”.

2.2. De ontworpen bepalingen komen erop neer dat het eerder toegekende recht op een werkuitkering kan worden ontnomen wanneer wordt vastgesteld dat de werkgever van de regeling opgenomen in het koninklijk besluit van 19 december 2001 op oneigenlijke wijze gebruik heeft gemaakt, met als hoofdzakelijk doel de voordelen ervan te kunnen genieten. Indien bovendien blijkt dat die handeling herhaaldelijk voorkomt, kan de werkgever het recht op de voordelen van het besluit verliezen voor alle indienstnemingen gelegen in een periode van twaalf maanden. De ontworpen bepalingen vertonen bijgevolg veeleer de kenmerken van een sanctieregeling ten aanzien van de werkgever.

In dat verband dient te worden gewezen op het bepaalde in artikel 7, § 1*bis*, tweede lid, van de besluitwet van 28 december 1944, naar luid waarvan de werkgever die de in § 1, derde lid, m), bedoelde werknemers tewerkstelt en de voorwaarden vastgesteld door de Koning niet naleeft, gehouden is aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening een forfaitaire schadevergoeding te betalen waarvan het bedrag, de nadere voorwaarden en regelen door de Koning worden bepaald, bij een in Ministerraad overlegd besluit. Die bepaling lijkt het opleggen van andere ‘sancties’ dan een forfaitaire schadevergoeding uit te sluiten.

2.3. Uit artikel 7, § 1, derde lid, m), gelezen in samenhang met § 1*bis*, tweede lid, van hetzelfde artikel van de besluitwet van 28 december 1944, dient te worden afgeleid dat de Koning gemachtigd is, op grond van de eerste bepaling, om de voorwaarden te bepalen voor het verkrijgen van een werkuitkering en, op grond van de tweede bepaling, om een forfaitaire schadevergoeding op te leggen wanneer die voorwaarden niet worden nageleefd.

Teneinde rechtsgrond te kunnen vinden in eerstgenoemde bepaling, dienen de in het ontwerp bedoelde gevallen waarin de werkuitkering kan worden ontnomen dan ook te worden geconcipieerd als voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een werkuitkering te verkrijgen. Daartoe dienen de in dat verband in de hoofdstukken II, III en III*ter* van het koninklijk besluit van 19 december 2001 thans reeds opgenomen voorwaarden te worden aangevuld.

Voor de sanctie bedoeld in het ontworpen artikel 12, achtste lid, van het koninklijk besluit van 19 december 2001 lijkt evenwel in geen geval rechtsgrond voorhanden te zijn, noch in artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet van 28 december 1944, aangezien het niet gaat om een voorwaarde waaraan moet worden voldaan om een werkuitkering te verkrijgen, noch in paragraaf 1*bis*, tweede lid, van hetzelfde artikel, aangezien die sanctie niet kan worden

aangemerkt als een forfaitaire schadevergoeding. Die bepaling dient bijgevolg in elk geval uit het ontwerp te worden weggelaten.

2.4. Voor de toezichtsregeling opgenomen in het ontworpen artikel 12, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 19 december 2001 lijkt evenmin rechtsgrond voorhanden te zijn in de voornoemde bepalingen van de besluitwet van 28 december 1944. Dat toezicht wordt integendeel geregeld in of dient te worden geregeld ter uitvoering van het Sociaal Strafwetboek, dat op 1 juli 2011 in werking treedt. Op diezelfde datum worden overigens de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie en artikel 22 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, waaraan wordt gerefereerd in het ontworpen artikel 12, vijfde lid, opgeheven. Die regeling dient bijgevolg eveneens uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

Luidens artikel 2 van het ontwerp treedt de ontworpen regeling in werking de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.733/1
DU 23 JUIN 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, premier chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 19 mai 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « modifiant l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée, visant à lutter contre les abus », après avoir examiné l'affaire en ses séances des 9 et 23 juin 2011, a donné l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de ce dernier se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier, sur un certain nombre de points, les dispositions temporaires en matière d'abus, actuellement inscrites à l'article 12, alinéas 3, 4, 5 et 6, de l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée² et de les rendre applicables pour une durée indéterminée. Les nouvelles dispositions prévoient que, par dérogation aux chapitres II, III et III^{ter} de cet arrêté, le travailleur n'entre pas en ligne de compte pour une allocation de travail lorsqu'il a été exclu de cet avantage par une décision du comité de gestion de l'Office national de l'Emploi prise sur la base d'un rapport des services d'inspection, constatant (1) que le travailleur a été engagé en remplacement et dans la même fonction qu'un travailleur licencié, avec comme but principal d'obtenir les avantages de l'arrêté ou (2) que le travailleur, dans la période de six mois qui précède la date de l'engagement, était déjà en service auprès du même employeur ou dans le groupe auquel l'employeur appartient, sauf si, pendant cette occupation, il satisfaisait déjà aux conditions pour pouvoir bénéficier de cette allocation de travail.

2.1. Il se déduit du premier alinéa du préambule du projet que ses auteurs entendent lui trouver un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs. Selon cette disposition, l'Office national de l'emploi a pour mission, dans les conditions que le Roi détermine, d'assurer « avec l'aide des organismes créés en vertu du point i) 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 ».

² Ces dispositions ont été insérées dans cet arrêté par l'arrêté royal du 21 décembre 2009. Comme elles ne figuraient pas dans le projet ayant donné lieu à ce dernier arrêté et sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 10 décembre 2009, l'avis 47.458/1, la section de législation n'a pas pu se prononcer sur ces dispositions.

2.2. Les dispositions en projet impliquant que le droit à une allocation de travail, octroyé antérieurement pourra être retiré, lorsqu'il est constaté que l'employeur a fait un usage inapproprié de la mesure prévue dans l'arrêté royal du 19 décembre 2001 dans le but principal de pouvoir bénéficier de ses avantages. S'il apparaît en outre que le procédé se répète régulièrement, l'employeur peut perdre le droit aux avantages de l'arrêté pour toutes les entrées en service se situant dans une période de douze mois. Les dispositions en projet présentent plutôt les caractéristiques d'un mécanisme de sanctions à l'égard de l'employeur.

À cet égard, il convient d'attirer l'attention sur l'article 7, § 1^{er}*bis*, alinéa 2, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, selon lequel l'employeur qui occupe les travailleurs visés au § 1^{er}, alinéa 3, m), et qui ne respecte pas les conditions fixées par le Roi est tenu de payer à l'Office national de l'Emploi un dédommagement forfaitaire dont le montant, les conditions particulières et les modalités sont déterminés par le Roi, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cette disposition semble exclure des 'sanctions' autres que le dédommagement forfaitaire.

2.3. Il se déduit de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m), combiné au § 1^{er}*bis*, alinéa 2, du même article de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 que le Roi est habilité, sur la base de la première disposition, à fixer les conditions d'obtention de l'allocation de travail et, sur la base de la deuxième disposition, à imposer un dédommagement forfaitaire en cas de non-respect de ces conditions.

Pour que la première disposition citée puisse leur procurer un fondement juridique, les cas de possibilité de retrait de l'allocation de travail visés dans le projet doivent s'envisager comme des conditions qu'il y a lieu de remplir pour obtenir une allocation de travail. À cet effet, on complètera les conditions figurant déjà à l'heure actuelle aux chapitres II, III et III^{ter} de l'arrêté royal du 19 décembre 2001.

En ce qui concerne toutefois la sanction visée à l'article 12, alinéa 8, en projet, de l'arrêté royal du 19 décembre 2001, elle semble en aucun cas trouver de fondement juridique ni à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 puisqu'il ne s'agit pas d'une condition devant être remplie pour obtenir une allocation de travail, ni au paragraphe 1^{er}*bis*, alinéa 2, du même article, puisque cette sanction ne saurait être considérée comme un dédommagement forfaitaire. Dès lors, cette disposition sera, dans tous les cas, omise du projet.

2.4. Pour ce qui est du dispositif de surveillance, inscrit à l'article 12, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 19 décembre 2001, les dispositions précitées de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 ne semblent pas non plus pouvoir procurer de fondement juridique. Cette

surveillance est au contraire réglée dans le Code pénal social qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2011 ou doit être réglée en exécution de celui-ci. En outre, c'est à cette date que seront abrogés la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail et l'article 22 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, auxquels fait référence l'article 12, alinéa 5, en projet. Ce dispositif sera par conséquent également omis du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

Selon l'article 2 du projet, le dispositif en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins qu'un motif particulier ne justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur, prévu par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut en principe renoncer à l'entrée en vigueur immédiate afin de permettre à chacun de disposer d'un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	
	L. DENYS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. SCHEPPERS, 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