



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.707/1
van 19 januari 2017

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 december 2001 tot bevordering van de tewerkstelling van langdurig werkzoekenden en van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.707/1
du 19 janvier 2017

sur

un projet d'arrêté royal ‘portant modification de l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée et de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale’

Op 20 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 december 2001 tot bevordering van de tewerkstelling van langdurig werkzoekenden en van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 12 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Raf AERTGEERTS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 januari 2017.

*

Le 20 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘portant modification de l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée et de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 12 janvier 2017. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Raf AERTGEERTS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 janvier 2017.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot opheffing enerzijds van de werkuitkering die de langdurig werkzoekende ontvangt die tewerkgesteld is door een lokale overheid in het kader van het lokaal veiligheids- en preventiebeleid, en anderzijds van de vermindering van de werkgeversbijdragen voor die langdurig werkzoekenden.

Hiertoe wordt enerzijds hoofdstuk III^{ter} van het koninklijk besluit van 19 december 2001 ‘tot bevordering van de tewerkstelling van langdurig werkzoekenden’ opgeheven, en andere bepalingen van dit koninklijk besluit aan deze opheffing aangepast (artikelen 1 tot 7 van het ontwerp). Anderzijds heft het ontwerp artikel 9^{bis} van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 ‘tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’ op, en past andere bepalingen van dit koninklijk besluit aan deze opheffing aan (artikel 8 van het ontwerp).

BEVOEGDHEID

2.1. Hoofdstuk III^{ter} van het koninklijk besluit van 19 december 2001 voorziet in een werkuitkering ten voordele van de werknemer die tewerkgesteld is bij een lokale overheid in het kader van het lokaal veiligheids- en preventiebeleid, en die voldoet aan de vastgestelde leeftijdsvoorwaarden en de voorwaarden inzake de periode gedurende dewelke hij werkzoekende is geweest.

Deze regeling betreft aldus een zogenaamde activering van de werkloosheidsuitkeringen, die rechtsgrond vindt in artikel 7, § 1, derde lid, m) van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’.

2.2. Overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 7°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, zijn de gewesten bevoegd voor “de activering van uitkeringen toegekend door de werkloosheidsverzekering of van de financiële maatschappelijke bijstand, in geval van werkhervatting, met het behoud van een uitkering die door de werkgever in mindering wordt gebracht van het loon”.

Uit de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ blijkt dat de gewesten onder meer bevoegd zijn “om de bestaande maatregelen inzake de activering van werkloosheidsuitkeringen te wijzigen of af te schaffen”¹. De toelichting verklaart eveneens dat wat de bestaande activeringsmaatregelen betreft, de gewesten bevoegd worden voor “werkuitkeringen (inclusief Activa, Activa start)”, waarbij in voetnoot wordt verduidelijkt dat hiermee onder meer worden bedoeld: “De besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders: artikel 7, § 1, derde lid, m en § 1^{bis}; het koninklijk besluit van 19 december 2001 tot bevordering van de tewerkstelling van langdurig werkzoekenden ...”.

¹ Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 122.

2.3. Aldus moet vastgesteld worden dat door de bijzondere wet van 6 januari 2014 de gewesten bevoegd gemaakt zijn voor de regeling die is opgenomen in hoofdstuk III^{ter} van het koninklijk besluit van 19 december 2001.

Weliswaar vermeldt de eerder geciteerde toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat “[d]e middelen die betrekking hebben op de PVP-Activa (preventie- en veiligheidspersoneel) (...) niet overgedragen [worden] omdat deze maatregel verband houdt met de federale bevoegdheid inzake veiligheid”.² Het loutere feit dat de financiële middelen die gepaard gaan met een bepaalde beleidsmaatregel al dan niet overgedragen worden of verrekend worden in de financieringsmechanismen waarin de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ voorziet, heeft evenwel geen invloed op de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van die maatregel, en doet geen afbreuk aan de uitdrukkelijke tekst van artikel 6, § 1, IX, 7°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De eerder vermelde toelichting bevestigt deze lezing door uitdrukkelijk te stellen dat “[d]e federale overheid (...) na de overdracht dus op grond van haar veiligheidsbevoegdheid dit (preventie- en veiligheidspersoneel) verder [zal] kunnen subsidiëren onder een andere vorm dan (...) een activering van werkloosheidsuitkeringen”.³ Het feit dat de federale overheid voortaan het bedoelde personeel zal moeten subsidiëren op een andere wijze dan via de activering van werkloosheidsuitkeringen, bevestigt dat zij voor dit laatste niet meer bevoegd is.

3.1. Artikel 9^{bis} van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 voorziet in de toekenning van een doelgroepvermindering voor langdurig werkzoekenden aan de werkgever bedoeld in artikel 11^{quater} van het koninklijk besluit van 19 december 2001.

Deze regeling inzake een doelgroepvermindering voor langdurig werkzoekenden vindt rechtsgrond in artikel 341 van de Programmawet (I) van 24 december 2002, in samenhang gelezen met artikel 340 van die wet.

3.2. Overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 7°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij bijzondere wet van 6 januari 2014, zijn de gewesten bevoegd voor “de verminderingen van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid die vastgesteld worden in functie van de eigen kenmerken van de werknemers”. De federale overheid is evenwel in beginsel bevoegd “voor de structurele verminderingen van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid, voor de verminderingen van werknemersbijdragen alsook voor de vermindering van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid die vastgesteld worden in functie van de eigen kenmerken van de werkgever of in functie van de activiteitensector”.

Uit de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 blijkt dat de gewesten onder meer bevoegd zijn “om de bestaande verminderingen voor doelgroepen te wijzigen of af te schaffen”.⁴ De toelichting verklaart eveneens dat wat de

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 123.

³ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 123.

⁴ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 118.

bestaande doelgroepverminderingen betreft de gewesten bevoegd worden voor “verminderingen voor langdurig werkzoekenden”, waarbij in voetnoot wordt verduidelijkt dat hiermee onder meer worden bedoeld: “Artikelen 340 tot 341*bis* van de programmawet (I) van 24 december 2002 en de artikelen 7 tot 14*bis* van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het hoofdstuk 7 van titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen”.⁵

3.3. Aldus moet vastgesteld worden dat door de bijzondere wet van 6 januari 2014 de gewesten bevoegd gemaakt zijn voor de regeling die is opgenomen in artikel 9*bis* van het koninklijk besluit van 16 mei 2003.

Weliswaar zou die regeling op het eerste zicht ook begrepen kunnen worden als een regeling inzake een vermindering van werkgeversbijdragen die vastgesteld is in functie van de eigen kenmerken van de werkgever of in functie van de activiteitssector. De doelgroepvermindering van het vermelde artikel 9*bis* wordt immers toegekend aan de werkgever bedoeld in artikel 11*quater* van het koninklijk besluit van 19 december 2001. Die werkgever is een lokale overheid die met de Minister van Binnenlandse Zaken een overeenkomst afsloot over een programma tot voorkoming en bestrijding van diverse vormen van criminaliteit.

Nochtans moet vastgesteld worden dat artikel 9*bis*, dat leeftijdsvoorwaarden bepaalt alsook voorwaarden inzake de periode waarin de werknemer werkzoekende is geweest, opgenomen is in het hoofdstuk van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 dat betrekking heeft op de doelgroepverminderingen voor langdurig werklozen, en dat artikel 9*bis* rechtsgrond zoekt in de wetbepalingen inzake de doelgroepverminderingen voor langdurig werkzoekenden.

Daarnaast moet vastgesteld worden dat de eerder geciteerde toelichting bij het voorstel van bijzondere wet weliswaar vermeldt dat “[d]e middelen die betrekking hebben op de PVP-Activa (preventie- en veiligheidspersoneel) (...) niet overgedragen [worden] omdat deze maatregel verband houdt met de federale bevoegdheid inzake veiligheid”⁶. Het loutere feit dat de financiële middelen die gepaard gaan met een bepaalde beleidsmaatregel al dan niet overgedragen worden of verrekend worden in de financieringsmechanismen waarin de bijzondere wet van 16 januari 1989 voorziet, heeft evenwel geen invloed op de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van die maatregel. De eerder vermelde toelichting bevestigt integendeel de gewestbevoegdheid door uitdrukkelijk te stellen dat “[d]e federale overheid (...) na de overdracht dus op grond van haar veiligheidsbevoegdheid dit (preventie- en veiligheidspersoneel) verder [zal] kunnen subsidiëren onder een andere vorm dan een RSZ-vermindering”.⁷ Het feit dat de federale overheid voortaan het bedoelde personeel zal moeten subsidiëren op een andere wijze dan via de doelgroepverminderingen, geeft aan dat zij voor dit laatste niet meer bevoegd is.

⁵ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 119.

⁶ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 119.

⁷ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 119-120.

4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de federale overheid niet bevoegd is om de bedoelde regelingen op te heffen, zodat het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit geen doorgang kan vinden.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'abroger, d'une part, l'allocation de travail perçue par le demandeur d'emploi de longue durée qui est occupé par une autorité locale dans le cadre de la politique locale de sécurité et de prévention et, d'autre part, la réduction des cotisations patronales pour ces demandeurs d'emploi de longue durée.

À cette fin, le projet abroge, d'une part, le chapitre III^{ter} de l'arrêté royal du 19 décembre 2001 'de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée' et adapte d'autres dispositions de cet arrêté royal consécutivement à cette abrogation (articles 1^{er} à 7 du projet). D'autre part, le projet abroge l'article 9^{bis} de l'arrêté royal du 16 mai 2003 'pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale' et adapte d'autres dispositions de cet arrêté royal consécutivement à cette abrogation (article 8 du projet).

COMPÉTENCE

2.1. Le chapitre III^{ter} de l'arrêté royal du 19 décembre 2001 prévoit une allocation de travail au profit du travailleur occupé par une autorité locale dans le cadre de la politique locale de sécurité et de prévention qui satisfait aux conditions d'âge fixées ainsi qu'aux conditions relatives à la période pendant laquelle il a été demandeur d'emploi.

Ce régime concerne donc ce que l'on appelle une activation des allocations de chômage, qui trouve 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'.

2.2. Conformément à l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, les régions sont compétentes pour « l'activation des allocations octroyées par l'assurance-chômage ou de l'aide sociale financière, en cas de reprise de travail, avec maintien d'une allocation qui est déduite du salaire par l'employeur ».

Il ressort des développements de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' que les régions sont notamment compétentes « pour la modification ou la suppression des mesures en vigueur relatives à l'activation des allocations de chômage »¹. Les développements indiquent également qu'en ce qui concerne les mesures d'activation en vigueur, les régions sont compétentes pour « les allocations de travail (en ce compris Activa, Activa Start) », une note de bas de page précisant que sont ainsi notamment visés : « L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs : article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m et § 1^{er}^{bis} ; l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée ... ».

¹ Doc. parl., Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 122.

2.3. Force est donc de constater que la loi spéciale du 6 janvier 2014 a rendu les régions compétentes pour le régime inscrit au chapitre III^{ter} de l'arrêté royal du 19 décembre 2001.

Certes, les développements précités de la proposition de loi spéciale mentionnent que « [l]es moyens relatifs aux APS-Activa (agents de prévention et de sécurité) ne sont pas transférés, au motif que cette mesure est liée à la compétence fédérale en matière de sécurité »². Le simple fait que les moyens financiers liés à une mesure politique spécifique sont ou non transférés ou pris en compte dans les mécanismes de financement que prévoit la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', n'a toutefois aucune incidence sur la qualification de cette mesure sur le plan des règles répartitrices de compétence et ne porte pas atteinte au texte formel de l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les développements susmentionnés confirment cette interprétation en énonçant expressément que « [l]'autorité fédérale pourra donc après le transfert, au titre de sa compétence en matière de sécurité, continuer à subventionner ces agents (de prévention et de sécurité), mais sous une autre forme qu'une (...) mesure d'activation de l'allocation de chômage »³. Le fait que l'autorité fédérale devra désormais subventionner le personnel visé d'une autre façon que par l'activation des allocations de chômage confirme qu'elle n'est plus compétente pour celle-ci.

3.1. L'article 9^{bis} de l'arrêté royal du 16 mai 2003 prévoit d'accorder une réduction groupe cible pour demandeurs d'emploi de longue durée à l'employeur visé à l'article 11^{quater} de l'arrêté royal du 19 décembre 2001.

Ce dispositif relatif à une réduction groupe cible pour demandeurs d'emploi de longue durée trouve son fondement juridique dans l'article 341 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, combiné avec l'article 340 de cette loi.

3.2. Conformément à l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, les régions sont compétentes pour « les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs ». En principe, l'autorité fédérale reste toutefois compétente « pour les réductions structurelles de cotisations patronales de sécurité sociale, pour les réductions de cotisations des travailleurs ainsi que pour les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres de l'employeur ou en fonction d'un secteur d'activités ».

Il ressort des développements de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 que les régions sont notamment compétentes « pour la modification ou la suppression des réductions 'groupes-cibles' en vigueur »⁴. Les développements indiquent également qu'en ce qui concerne les réductions groupe cible en vigueur, les régions deviennent

² *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 123.

³ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 123.

⁴ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 118.

compétentes pour les « réductions pour les demandeurs d'emploi de longue durée », une note de bas de page précisant que sont ainsi notamment visés : « [Les] articles 340 à 341bis de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 et articles 7 à 14bis de l'arrêté royal l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale »⁵.

3.3. Force est donc de constater que la loi spéciale du 6 janvier 2014 a rendu les régions compétentes pour le régime inscrit à l'article 9bis de l'arrêté royal du 16 mai 2003.

Certes, ce régime pourrait à première vue aussi être considéré comme un régime de réduction des cotisations patronales établie en fonction des caractéristiques propres de l'employeur ou en fonction d'un secteur d'activités. La réduction groupe cible de l'article 9bis précité est en effet accordée à l'employeur visé à l'article 11quater de l'arrêté royal du 19 décembre 2001. Cet employeur est une autorité locale qui a conclu avec le Ministre de l'Intérieur une convention sur un programme relatif à la prévention de diverses formes de criminalité et à la lutte contre celles-ci.

Il convient néanmoins de constater que l'article 9bis, qui détermine des conditions d'âge ainsi que des conditions relatives à la période pendant laquelle le travailleur a été demandeur d'emploi, est inscrit au chapitre de l'arrêté royal du 16 mai 2003 qui concerne les réductions groupe cible pour demandeurs d'emploi de longue durée, et que l'article 9bis recherche son fondement juridique dans les dispositions légales relatives aux réductions groupe cible pour demandeurs d'emploi de longue durée.

Il faut en outre constater qu'il est vrai que les développements précités de la proposition de loi spéciale mentionnent que « [l]es moyens relatifs aux APS-Activa (agents de prévention et de sécurité) ne sont pas transférés, au motif que cette mesure est liée à la compétence fédérale en matière de sécurité »⁶. Le simple fait que les moyens financiers liés à une mesure politique spécifique sont ou non transférés ou pris en compte dans les mécanismes de financement que prévoit la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', n'a toutefois aucune incidence sur la qualification de cette mesure sur le plan des règles répartitrices de compétence. Les développements précités confirment au contraire la compétence régionale en énonçant expressément que « [l]'autorité fédérale pourra donc après le transfert, au titre de sa compétence en matière de sécurité, continuer à subventionner ces agents (de prévention et de sécurité), mais sous une autre forme qu'une réduction ONSS »⁷. Le fait que l'autorité fédérale devra désormais subventionner le personnel visé d'une autre façon que par les réductions groupe cible indique qu'elle n'est plus compétente pour celles-ci.

⁵ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 119.

⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 119.

⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, pp. 119-120.

4. Il résulte de ce qui précède que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour abroger les régimes visés, de sorte que le projet d'arrêté royal soumis pour avis ne peut aboutir.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH