



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.757/1
van 25 januari 2017

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende de
controle van de
beschikbaarheid van de
werkzoekenden wonende op
het grondgebied van het
Brussels Hoofdstedelijk
Gewest'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.757/1
du 25 janvier 2017

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'organisant
le contrôle de la disponibilité
des demandeurs d'emploi
résidant sur le territoire de la
Région de Bruxelles-Capitale'

Op 23 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende de controle van de beschikbaarheid van de werkzoekenden wonende op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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 25 januari 2017.

*

Le 23 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 janvier 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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 25 janvier 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe, voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de procedure voor de controle van de actieve, de aangepaste beschikbaarheid en de passieve beschikbaarheid van de werkzoekende vast te stellen.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4, eerste lid, 10, en artikel 4bis van de ordonnantie van 18 januari 2001 ‘houdende organisatie en werking van Actiris’.

Artikel 6, § 1, IX, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld, vormt weliswaar de bevoegdheidsrechtelijke grondslag voor de ontworpen regeling, zij het, gelezen in samenhang met artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’. Deze bepalingen bieden evenwel geen rechtsgrond voor het ontwerp. Aangezien het wetgevingstechnisch niet gebruikelijk is om in de aanhef van een besluit te verwijzen naar de bevoegdheidsrechtelijke grondslag ervoor, dient die verwijzing uit de aanhef te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

3.1. Uit de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp en uit de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering blijkt dat geen advies werd gevraagd aan de Inspectie van Financiën. Evenmin werd het begrotingsakkoord ingewonnen.

3.2. Artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ luidt:

“Onverminderd de in de artikelen 34 tot en met 40 van dit besluit opgenomen uitzonderingen, worden aan de Inspecteur van Financiën, voor voorafgaandelijk advies, de voorontwerpen van ordonnantie, de voorontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing voorgelegd waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan of waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan.”

Artikel 10, § 1, van hetzelfde besluit bevat een enigszins gelijkaardige verplichting om het voorafgaandelijk akkoord van de Minister van Begroting te bekomen, maar artikel 14, tweede lid, van het besluit bepaalt dat de “aangelegenheden die niet voor voorafgaandelijk advies aan de Inspecteur van Financiën moeten worden voorgelegd, zijn vrijgesteld van het akkoord van de Minister van Begroting”.

3.3. Het is weinig waarschijnlijk dat het instellen van een volledig stelsel van controle van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, waarvoor een nieuwe dienst wordt opgericht, waarvoor specifieke ambtenaren worden aangeduid en waarvoor een beroepsorgaan wordt gecreëerd waarbij de minister wordt gemachtigd om de presentiegelden te bepalen en de onkostenvergoeding te regelen voor de leden ervan (artikel 22 van het ontwerp), er niet toe zou

leiden dat “rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan”.

Indien dat laatste wel degelijk het geval is, dient alsnog het advies van de Inspectie van Financiën te worden ingewonnen en het begrotingsakkoord te worden bekomen.

4. Artikel 6, § 3bis, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ook geldt voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, bepaalt dat er overleg moet worden gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de betrokken federale overheid over “het uitwisselen van informatie tussen de diensten voor opleiding, werkloosheid en bemiddeling (...)”.

De ontworpen regeling voorziet in diverse bepalingen in de uitwisseling van informatie tussen de betrokken dienst van Actiris en de (federale) Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.¹ Aan de voornoemde overlegverplichting dient bijgevolg te worden voldaan, en van de nakoming ervan dient melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

5. Indien als gevolg van het alsnog vervullen van voormelde vormvereisten het ontwerp wijzigingen zou ondergaan, dient dit opnieuw voor advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

6. De evaluatie van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt heeft mogelijke gevolgen voor de uitkering die de werkzoekende geniet en die wordt uitgekeerd door een instelling van de federale overheid, namelijk de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

Slechts in twee gevallen wordt in het ontwerp uitdrukkelijk gesteld dat de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening op de hoogte wordt gebracht van een beslissing in het kader van de ontworpen regeling (artikel 19, § 5, tweede lid, en artikel 24, § 4).

Nochtans zal ook in andere gevallen een beslissing tot negatieve evaluatie van de beschikbaarheid gevolgen hebben voor de uitkering die de werkzoekende ontvangt. In die gevallen wordt echter niet bepaald dat de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening wordt ingelicht.² Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling het ontwerp op dit punt te verduidelijken.

¹ Zie artikel 19, § 5, tweede lid, en artikel 24, § 4, van het ontwerp.

² Dat is bijvoorbeeld het geval in artikel 11, § 6, tweede lid, van het ontwerp, dat bepaalt dat “[i]ndien het evaluatiecollege tijdens het gesprek vaststelt dat de volledig werkloze niet voldoende inspanningen inzake het actief zoekgedrag naar werk heeft geleverd ten aanzien van de elementen van evaluatie bepaald door de werkloosheidsreglementering, (...) hem een in feite en in rechte gemotiveerde negatieve evaluatiebeslissing alsook de daarop betrekking hebbende sanctie bepaald overeenkomstig de werkloosheidsreglementering [wordt] meegedeeld via een per post aangetekende brief binnen de zeven kalenderdagen die volgen op het gesprek”.

Hoofdstuk 3, Afdeling 2

7. Artikel 1, 10°, van het ontwerp definieert het begrip ‘Dispo G’ als de “controleprocedure van de actieve beschikbaarheid van de volledig werklozen en van de deeltijdse werknemers met behoud van rechten die een inkomensgarantie-uitkering genieten, onderworpen aan de verplichting van actieve beschikbaarheid”.

Afdeling 2 van hoofdstuk 3 van het ontwerp draagt als opschrift ‘Dispo G’. In de bepalingen van deze afdeling (artikelen 10 tot 13) is enkel sprake van de “volledig werkloze” en wordt nergens verwezen naar “de deeltijdse werknemers met behoud van rechten die een inkomensgarantie-uitkering genieten, onderworpen aan de verplichting van actieve beschikbaarheid”.

Indien het de bedoeling is om, zoals de definitie van ‘Dispo G’ in artikel 1, 10°, van het ontwerp suggereert, de artikelen 10 tot 13 eveneens van toepassing te verklaren op “de deeltijdse werknemers met behoud van rechten die een inkomensgarantie-uitkering genieten, onderworpen aan de verplichting van actieve beschikbaarheid”, dan moet zulks met het oog op de rechtszekerheid uitdrukkelijk uit een bepaling van het ontwerp blijken. Dit geldt des te meer nu het begrip ‘Dispo G’ enkel voorkomt in het opschrift van afdeling 2 van hoofdstuk 3 en niet in enige rechtskrachtige bepaling van het ontwerp.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet de fixer, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, la procédure de contrôle de la disponibilité active, adaptée et passive du demandeur d'emploi.

2. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 4, alinéa 1^{er}, 10 et dans l'article 4bis de l'ordonnance du 18 janvier 2001 'portant organisation et fonctionnement d'Actiris'.

L'article 6, § 1^{er}, IX, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dont fait mention le premier alinéa du préambule, constitue certes le fondement du dispositif en projet au regard de la répartition des compétences, pour autant qu'il soit, combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'. Ces dispositions ne procurent néanmoins pas un fondement juridique au projet. Dès lors que, sur le plan de la légistique, il n'est pas d'usage de viser, dans le préambule d'un arrêté, le fondement légal en termes de compétence de ce dernier, on omettra cette référence du préambule.

FORMALITÉS

3.1. Le préambule du projet soumis pour avis ainsi que la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indiquent que l'avis de l'Inspection des Finances n'a pas été demandé. L'accord budgétaire n'a pas été recueilli non plus.

3.2. L'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire, ainsi qu'à l'établissement du budget' s'énonce comme suit :

« Sans préjudice des exceptions reprises aux articles 34 à 40 compris du présent arrêté, sont soumis à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances les avant-projets d'ordonnance, les avant-projets d'arrêté, de circulaire ou de décision pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistantes ou qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses ».

L'article 10, § 1^{er}, du même arrêté comporte une obligation à peu près équivalente en ce qui concerne l'obtention de l'accord préalable du Ministre du Budget mais l'article 14, alinéa 2, de l'arrêté dispose que les « matières qui ne doivent pas être soumises à l'avis préalable de l'Inspecteur des Finances, sont dispensées de l'accord du Ministre du Budget ».

3.3. Il est peu probable que l'instauration d'un système complet de contrôle de la disponibilité pour le marché de l'emploi, impliquant la création d'un nouveau service, la désignation d'agents spécifiques et la mise en place d'un comité de recours, pour lequel le ministre est habilité à fixer les jetons de présence et à régler les indemnités des membres (article 22 du projet), ne soit pas « directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses ».

Si tel est effectivement le cas, on veillera à encore recueillir l'avis de l'Inspection des Finances et à obtenir l'accord budgétaire.

4. L'article 6, § 3bis, 1° de la loi spéciale du 8 août 1980 qui s'applique également à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, dispose qu'«une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour « l'échange d'informations entre les services de formation, de chômage et de placement ».

Le dispositif en projet prévoit diverses mesures pour l'échange d'informations entre le service concerné d'Actiris et l'Office national (fédéral) de l'emploi ¹. Il convient dès lors de satisfaire à l'obligation de concertation précitée et de faire mention du respect de celle-ci dans le préambule du projet.

5. Si, à la suite des formalités précitées devant encore être remplies, le projet devait subir des modifications, il y aurait lieu de le soumettre une nouvelle fois à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

EXAMEN DU PROJET

Observation générale

6. L'évaluation de la disponibilité pour le marché de l'emploi peut avoir des effets sur l'allocation dont bénéficie le demandeur d'emploi et qui est versée par un établissement de l'autorité fédérale, à savoir l'Office national de l'emploi.

Ce n'est que dans deux cas que le projet prévoit expressément que l'Office national de l'emploi est informé d'une décision prise dans le cadre du dispositif en projet (articles 19, § 5, alinéa 2 et 24, § 4).

Une décision d'évaluation négative de la disponibilité aura pourtant dans d'autres cas également des effets sur les allocations que perçoit le demandeur d'emploi. Toutefois, pour ces cas-là, le projet ne prévoit pas que l'Office national de l'emploi doit être averti ². Par souci de sécurité juridique, il est recommandé de préciser le projet sur ce point.

¹ Voir les articles 19, § 5, alinéa 2, et 24, § 4, du projet.

² Tel est par exemple le cas dans l'article 11, § 6, alinéa 2, du projet qui dispose que « [s]i au cours de l'entretien, le collègue d'évaluation constate que le chômeur complet a fourni suffisamment d'efforts en matière de recherche active d'emploi à l'égard des éléments d'évaluation définis par la réglementation chômage, une décision d'évaluation positive lui est communiquée par courrier ordinaire dans les sept jours calendrier qui suivent l'entretien ».

Chapitre 3, Section 2

7. L'article 1^{er}, 10°, du projet définit la notion de 'Dispo G' comme étant la « procédure de contrôle de la disponibilité active des chômeurs complets et des travailleurs à temps partiel avec maintien des droits qui bénéficient de l'allocation de garantie de revenus, soumis à l'obligation de disponibilité active ».

La section 2 du chapitre 3 du projet est intitulée 'Dispo G'. Les dispositions de cette section (articles 10 à 13) font uniquement mention du « chômeur complet » et nulle part il n'est fait référence aux « travailleurs à temps partiel avec maintien des droits qui bénéficient d'une allocation de garantie de revenus, soumis à l'obligation de disponibilité active ».

Si, ainsi que semble le suggérer la définition de 'Dispo G' à l'article 1^{er}, 10°, du projet, l'intention est d'appliquer également les articles 10 à 13 aux « travailleurs à temps partiel avec maintien des droits qui bénéficient de l'allocation de garantie de revenus, soumis à l'obligation de disponibilité active » elle doit, dans ce cas et par souci de sécurité juridique, ressortir expressément d'une disposition du projet. Cela est d'autant plus vrai que la notion 'Dispo G' n'apparaît que dans l'intitulé de la section 2 du chapitre 3 et non dans une autre disposition du projet ayant force de loi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME