



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.664/1
van 19 december 2018

over

een voorontwerp van
ordonnantie ‘betreffende de
maatregel voor inschakeling op
de arbeidsmarkt in het kader
van artikel 60, § 7 van de
organieke wet van 8 juli 1976
betreffende de openbare centra
voor maatschappelijk welzijn’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.664/1
du 19 décembre 2018

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘relative au dispositif
d'insertion à l'emploi dans le
cadre de l'article 60, § 7 de la
loi du 8 juillet 1976 organique
des centres publics d'action
sociale’

Op 12 november 2018 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 voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de maatregel voor inschakeling op de arbeidsmarkt in het kader van artikel 60, § 7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 december 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 19 december 2018.

*

Le 12 novembre 2018, 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 avant-projet d'ordonnance 'relative au dispositif d'insertion à l'emploi dans le cadre de l'article 60, § 7 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 6 décembre 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 19 décembre 2018.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt in de eerste plaats tot vervanging van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (artikel 2 van het ontwerp). Verder brengt het voorontwerp wijzigingen aan in de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ (artikelen 3 tot 5) en in de wet van 2 april 1965 ‘betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (artikel 6). De aan te nemen ordonnantie treedt in werking op een datum die door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt bepaald (artikel 7).

VORMVEREISTEN

3. Over het voorontwerp werd niet het advies van de Inspecteur van Financiën, noch het begrotingsakkoord gevraagd.

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 datzelfde besluit luidt:

“Aan het voorafgaandelijk akkoord van de Minister van Begroting worden voorgelegd de voorontwerpen van ordonnantie, de ontwerpen van regeringsbesluit en ministerieel besluit, van omzendbrief of van beslissing :

1° waarvoor geen of onvoldoende kredieten bestaan;

2° waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan; [...]”.

Er kan moeilijk worden aangenomen dat het voorontwerp de ontvangsten niet rechtstreeks of onrechtstreeks zou kunnen beïnvloeden en dat er geen uitgaven door kunnen

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ontstaan. Zo bevat het ontwerp substantiële wijzigingen tegenover het actueel geldende artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976, bijvoorbeeld wat het toepassingsgebied betreft. In het eerste lid van de ontworpen bepaling is sprake van “een rechthebbende op financiële maatschappelijke hulp [die] met toepassing van de wet van 26 mei 2002 of 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun zijn werkbereidheid moet rechtvaardigen”, terwijl de huidige versie van die bepaling verwijst naar het geval “een persoon het bewijs moet leveren, van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te verkrijgen of teneinde de werkervaring van de betrokkene te bevorderen”. Ook de (rechts)personen waaraan de werknemers ter beschikking kunnen worden gesteld zijn in de ontworpen regeling uitgebreider dan in de huidige versie van de bepaling.

Het advies van de Inspecteur van Financiën en het begrotingsakkoord moeten bijgevolg alsnog worden ingewonnen.²

4. Artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ luidt:

“§ 3. Elke minister en staatssecretaris evalueert elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.

De Regering bepaalt de nadere regels en de evaluatiecriteria van deze weerslag en kan een aantal handelingen die hij vaststelt, vrijstellen van beoordeling”.

De ordonnantie van 8 december 2016 is op 28 juni 2017 in werking getreden.³

Het voorliggende dossier bevat geen dergelijke evaluatie en in de aanhef wordt er niet naar verwezen.

Op de vraag of dit vormvereiste vervuld is, antwoordde de gemachtigde:

“L’arrêté d’exécution permettant la réalisation du test handistreaming n’est pas encore entré en vigueur. Il est donc difficile de réaliser celui-ci.

Toutefois, si le Conseil d’État l’estime nécessaire nous le réaliserons dans le cadre de la troisième lecture et reviendrons vers le Conseil d’État si cela entraîne une modification du texte.

Cela ne devrait pas être le cas après une première évaluation rapide.”

De toepassing van artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 is niet afhankelijk van de uitoefening door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van de machtiging in het tweede lid van die bepaling. De steller van het ontwerp moet er bijgevolg op toezien dat dit

² Het gegeven dat blijkbaar wel al het advies van de Inspecteur van Financiën werd gevraagd over een ontwerp van besluit van de Brusselse Regering tot uitvoering van de ontworpen bepaling doet daaraan geen afbreuk.

³ Overeenkomstig artikel 7 ervan treedt de ordonnantie in werking zes maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

verplicht voorafgaand vormvereiste vervuld wordt en moet een verwijzing ernaar opnemen in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

5. In de Nederlandse versie van artikel 6 van het voorontwerp moet in het ontworpen artikel 5, § 4*bis*, eerste lid, van de wet van 2 april 1965 de verwijzing naar “artikel 14, § 1, 4^o” van de wet van 26 mei 2002 worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 14, § 1, 3^o” van die wet.

In de Nederlandse versie moet verder het tweede onderdeel als volgt worden geredigeerd: “2^o paragraaf 4*ter* wordt vervangen door wat volgt:”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis vise en premier lieu à remplacer l'article 60, § 7, de la loi organique du 8 juillet 1976 'des centres publics d'action sociale' (article 2 du projet). En outre, l'avant-projet apporte des modifications dans la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale' (articles 3 à 5) ainsi que dans la loi du 2 avril 1965 'relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale' (article 6). L'ordonnance dont l'adoption est envisagée entre en vigueur à une date qui est fixée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 7).

FORMALITÉS

3. Ni l'avis de l'Inspecteur des Finances, ni l'accord budgétaire sur l'avant-projet n'ont été sollicités.

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}, de ce même arrêté dispose que :

« Sont soumis à l'accord budgétaire préalable du Ministre du Budget les avant-projets d'ordonnance, les projets d'arrêté du Gouvernement et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision :

1° pour lesquels les crédits sont insuffisants ou inexistantes;

2° qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses ; [...] ».

Il est difficilement concevable que l'avant-projet ne soit pas directement ou indirectement de nature à influencer les recettes et à entraîner des dépenses. Ainsi, le projet

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

comporte des modifications substantielles par rapport à l'article 60, § 7, actuellement en vigueur, de la loi organique du 8 juillet 1976, par exemple en ce qui concerne le champ d'application. L'alinéa 1^{er} de la disposition en projet fait état d' « un ayant droit à l'aide sociale financière [qui] en application de la loi du 26 mai 2002 ou de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours doit justifier de sa disposition à travailler », alors que la version actuelle de cette disposition vise le cas où « une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales ou afin de favoriser l'expérience professionnelle de l'intéressé ». De même, les personnes (morales) auxquelles les travailleurs peuvent être mis à disposition sont plus étendues dans le dispositif en projet que dans la version actuelle de la disposition.

En conséquence, l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord budgétaire devront encore être recueillis ².

4. L'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', s'énonce comme suit :

« § 3. Chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de handistreaming. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société.

Le Gouvernement fixe les modalités et les critères d'évaluation de cette incidence et peut exempter d'évaluation certains actes qu'il détermine ».

L'ordonnance du 8 décembre 2016 est entrée en vigueur le 28 juin 2017 ³.

Le dossier à l'examen ne comporte pas une telle évaluation et le préambule ne la vise pas.

À la question de savoir si cette formalité a été accomplie, le délégué a répondu comme suit :

« L'arrêté d'exécution permettant la réalisation du test handistreaming n'est pas encore entré en vigueur. Il est donc difficile de réaliser celui-ci.

Toutefois, si le Conseil d'État l'estime nécessaire nous le réaliserons dans le cadre de la troisième lecture et reviendrons vers le Conseil d'État si cela entraîne une modification du texte.

Cela ne devrait pas être le cas après une première évaluation rapide ».

L'application de l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 n'est pas subordonnée à l'exercice par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de l'habilitation que lui accorde l'alinéa 2 de cette disposition. Par conséquent, l'auteur du projet

² La circonstance que manifestement, l'avis de l'Inspecteur des Finances ait bel et bien déjà été sollicité sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en exécution de la disposition en projet n'y change rien.

³ Conformément à son article 7, l'ordonnance entre en vigueur six mois après sa publication au *Moniteur belge*.

veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire et il en sera fait mention au préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

5. Dans la version néerlandaise de l'article 6 de l'avant-projet, la référence à l'« artikel 14, § 1, 4° » de la loi du 26 mai 2002 doit être remplacée dans l'article 5, § 4bis, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 2 avril 1965 par une référence à « artikel 14, § 1, 3° » de cette loi.

Toujours dans la version néerlandaise, on rédigera le 2° comme suit : « 2° paragraaf 4ter wordt vervangen door wat volgt: ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME