



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.663/1
van 6 mei 2019

avis 65.663/1
du 6 mai 2019

over

sur

een wetsvoorstel 'tot invoering
van een stelsel van
arbeidsintegratiejobs' (*Parl.St.*
Kamer 2016-17,
nr. 54-2375/001)

une proposition de loi
'instaurant un régime
d'emplois d'intégration
professionnelle' (*Doc. parl.*,
Chambre, 2016-17,
n° 54-2375/001)

Op 14 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratiejobs' (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2375/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 2 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-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 6 mei 2019.

*

Le 14 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'instaurant un régime d'emplois d'intégration professionnelle' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2375/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 2 avril 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Helena KETS, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

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 6 mai 2019.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet beoogt om, via een bijkomende vorm van toegelaten arbeid, langdurig zieke of invalide werknemers en zelfstandigen toe te laten hun uitkeringen aan te vullen met een specifiek inkomen uit arbeid. Arbeidsintegratiejobs kunnen in beginsel slechts voor een periode van twee jaar worden uitgeoefend, maar deze periode is verlengbaar. Via een raamovereenkomst leggen de arbeidsintegratiewerkgever en arbeidsintegratiewerknemer de basisvoorwaarden vast waarbinnen de tewerkstelling plaatsvindt. Vervolgens sluiten de arbeidsintegratiewerkgever en arbeidsintegratiewerknemer een ‘integratie-arbeidsovereenkomst’ die bepaalt wanneer er effectief gewerkt wordt. De loonvoorwaarden en arbeidsomstandigheden zijn identiek voor arbeidsintegratiewerknemers en reguliere werknemers, waardoor sociale rechten worden opgebouwd en het minimumloon gerespecteerd moet worden. De arbeidsintegratiewerknemer behoudt zijn inkomensvervangende uitkering, maar dient wel een bevrijdende compensatiebijdrage te betalen die 30% bedraagt wanneer de inkomensvervangende uitkering hoger is dan 1200 euro per maand en 25% wanneer de inkomensvervangende uitkering lager is dan 1200 euro per maand.

VORMVEREISTEN

3. De steller van het voorstel moet beoordelen of het aanbeveling verdient dat de Nationale Arbeidsraad wordt geraadpleegd, aangezien dit wetsvoorstel betrekking heeft op “de algemene vraagstukken van sociale aard welke de werkgevers en de werknemers aanbelangen”.²

BEVOEGDHEID

4. Op grond van de federale bevoegdheid inzake arbeidsrecht en sociale zekerheid, bevestigd in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, kan de federale wetgever bevoegd worden geacht voor het aannemen van het voorstel van wet.

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

² Zie artikel 1 van de wet van 29 mei 1952 ‘tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING: SAMENHANG MET ANDERE WETGEVING

5. De steller van het voorstel dient na te gaan welke de samenhang is met en de weerslag op andere wetgeving, in het bijzonder de wetgeving die de inkomensvervangende uitkeringen regelt.

Zo bepaalt de wet van 27 februari 1987 ‘betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap’ de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, die beïnvloed kunnen worden door het voorgelegde wetsvoorstel. Artikel 2, § 1, van die wet bepaalt dat “[d]e inkomensvervangende tegemoetkoming wordt toegekend aan de persoon met een handicap die ten minste 21 jaar is en op het ogenblik van het indienen van de aanvraag minder dan 65 jaar is, van wie is vastgesteld dat zijn lichamelijke of psychische toestand zijn verdienvermogen heeft verminderd tot een derde of minder van wat een gezonde persoon door het uitoefenen van een beroep op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen”. De vraag rijst hoe het wetsvoorstel volledig neutraal kan zijn ten aanzien van uitkeringen als het criterium op basis waarvan een tegemoetkoming wordt berekend rechtstreeks beïnvloed wordt door het verdienvermogen van de persoon met een handicap. De gemachtigde merkt hierover op dat “het uitvoeren van prestaties in het kader van een arbeidsintegratiejob niet [kan] worden gebruikt als motivatie om de inkomensvervangende tegemoetkoming te wijzigen”. Hierdoor lijkt het risico te ontstaan dat tijdelijk inkomensgerechtigden minstens voor twee jaar hun inkomensvervangende tegemoetkoming gewaarborgd zien, terwijl ze volgens het criterium van de wet van 27 februari 1987 hierop geen aanspraak meer zouden maken.

Het verdient aanbeveling om in het voorstel uitdrukkelijk een bepaling op te nemen waaruit volgt dat het verrichten van een arbeidsintegratiejob geen invloed heeft op het al dan niet recht hebben op de inkomensvervangende uitkering.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

6. Artikel 2 van het voorstel bepaalt dat de voorgestelde wet van toepassing is “voor alle werkgevers en werknemers in de private en publieke sector die aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden, zoals bepaald in hoofdstuk 3, voldoen”.

Artikel 2 verwijst aldus niet naar de zelfstandigen. Nochtans blijkt uit het voorstel dat ook zelfstandigen die gerechtigd zijn op een inkomensvervangende uitkering (zie de artikelen 3, 8°, en 4 van het voorstel) in aanmerking komen om te mogen werken als arbeidsintegratiewerknemer.

Daarnaast is niet duidelijk of, met betrekking tot de publieke sector, ook personen die niet als werknemer met een arbeidsovereenkomst, maar als ambtenaar met een statutaire rechtspositie zijn tewerkgesteld, in aanmerking komen voor een arbeidsintegratiejob. Gelet op het algemene karakter van de voorgestelde regeling kan aangenomen worden dat het niet de bedoeling van de steller is om deze personen uit te sluiten.

Het voorstel moet op deze twee punten worden verduidelijkt en desgevallend aangevuld.

Artikel 3

7. Artikel 3, 3°, van het voorstel geeft een definitie van de ‘integratie-arbeidsovereenkomst’. Terminologisch wordt er ook gebruik gemaakt van de begrippen ‘arbeidsintegratiejobs’, ‘arbeidsintegratieloon’, ‘arbeidsintegratiewerkgever’, ‘arbeidsintegratiewerknemer’. Omwille van de eenvormigheid lijkt het raadzaam de term ‘arbeidsintegratieovereenkomst’ te gebruiken.

Artikel 8

8. Artikel 8 van het voorstel bepaalt dat een arbeidsintegratiewerkgever geen lopende arbeidsovereenkomsten mag beëindigen om ze te vervangen door arbeidsintegratiejobs. Deze bepaling is vaag. Zo is het onduidelijk ten aanzien van wie of voor hoelang het onmogelijk is om een plaats – na een initieel ontslag – te laten invullen door een arbeidsintegratiewerknemer, noch hoe dit gecontroleerd wordt.

Volgens de gemachtigde kan “de controle (...) op diverse niveaus en diverse tijdstippen plaatsvinden. De meest doelmatige controle kan ons inziens door de RSZ worden uitgevoerd. Zij beschikken over voldoende statistische data om via *datamining* eventuele overtreders op te sporen en nader te controleren. (...) Wanneer de werkgever ontslaat moet hij kunnen motiveren dat het ontslag niets te maken heeft met het eventueel vervangen van de ontslagen werknemer door arbeidsintegratiewerknemers”.

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking op te nemen in de toelichting bij het wetsvoorstel.

Artikel 9

9. In de Nederlandse tekst van artikel 9, eerste lid, van het voorstel schrijft men “arbeidsintegratiewerknemer” in de plaats van “arbeidswerknemer”.

Artikel 13

10. In het derde lid van artikel 13 van het voorstel schrijve men “langer is dan acht uren per dag, is er sprake” in de plaats van “langer is dan acht uren dan is er sprake”.

Artikel 15

11. In het derde lid van artikel 15 van het voorstel moet verduidelijkt worden welke sancties, zoals vastgesteld in het Sociaal Strafwetboek, worden beoogd. Zoals bevestigd wordt door de gemachtigde, heeft deze verwijzing betrekking op Hoofdstuk 5 ‘Niet-aangegeven arbeid’, meer bepaald de artikelen 181 tot 184 van het Sociaal Strafwetboek.

Daarnaast moet de verwijzing naar “de wet op de arbeidsintegratiejobs” (lees: de wet tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratiejobs) worden vervangen door een verwijzing naar “deze wet”.

Artikel 19

12. Artikel 19 van het voorstel voegt in artikel 38 van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’ een § 3septdecies (niet § 3septidecies) in, maar ondertussen is reeds een § 3septdecies ingevoegd bij de wet van 25 december 2017. Ook de paragrafen “§ 3octdecies”, “§ 3novodecies” en “§ 3vicies” zijn reeds ingevoegd, bij de wetten van respectievelijk 30 maart 2018, 17 maart 2019 en 7 april 2019. Tot nader order dient dus gebruik gemaakt te worden van een paragraaf “unvicies”.

13. De Nederlandse tekst van artikel 38, § 3septdecies, van de wet van 29 juni 1981 maakt een onderscheid tussen “werkgeversbijdragen” en “werknemersbijdragen” terwijl in de Franse tekst enkel sprake is van “cotisations”. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

14. In het voorgestelde artikel 38, § 3septdecies, eerste lid, 1°, van de wet van 29 juni 1981 moet het woord “arbeidsintegratiewerkgever” worden vervangen door het woord “arbeidsintegratiewerknemer”, gelet op de andere bepalingen van het voorgestelde artikel 38, § 3septdecies, en de toelichting bij het voorstel van wet.

15. In de inleidende zin van het voorgestelde artikel 38, § 3septdecies, eerste lid, van de wet van 29 juni 1981 wordt verwezen naar “[h]et arbeidsintegratieloon als bedoeld in de wet van 15 april 2016 tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratiejobs”. De datum van “15 april 2016” moet vervangen worden door de datum van daadwerkelijke bekrachtiging van de voorgestelde wet.

16. Het voorgestelde artikel 38, § 3*septdecies*, tweede lid, tweede zin, van de wet van 29 juni 1981 bepaalt het volgende:

“Het compenseert de normale RSZ-werknemersbijdrage van 13,07% aangevuld met een compensatie voor het behoud van de vervangende uitkering tijdens het uitoefenen van een arbeidsintegratiejob.”

Los van het feit dat niet duidelijk is waarop in de Nederlandse tekst het woord “het” slaat, en dat met “vervangende uitkering” wellicht de inkomensvervangende uitkering wordt bedoeld, moet vastgesteld worden dat deze bepaling niet normatief is, maar een toelichtend karakter heeft, en dus moet worden weggelaten.

Artikel 21

17. In artikel 21 van het voorstel moeten de woorden “sociale zekerheid overeenkomst artikel 16” worden vervangen door de woorden “sociale zekerheidsbijdragen overeenkomstig artikel 38, § 3*unvicies* van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers”.

*

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 juridique³ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis vise, par le biais d'une forme supplémentaire de travail autorisé, à permettre aux travailleurs salariés et indépendants malades ou invalides de longue durée de compléter leurs allocations par un revenu spécifique du travail. Les emplois d'intégration professionnelle ne peuvent en principe être exercés que pour une période de deux ans, mais cette période peut être prolongée. L'employeur d'intégration professionnelle et le travailleur en voie d'intégration professionnelle fixent les conditions de base de l'occupation dans une convention-cadre. Ils concluent ensuite un 'contrat d'intégration professionnelle' qui précise quand le travail sera effectivement presté. Les conditions salariales et les conditions de travail sont identiques pour les travailleurs en voie d'intégration professionnelle et les travailleurs réguliers, de sorte que des droits sociaux sont constitués et que la rémunération minimale doit être respectée. Le travailleur en voie d'intégration professionnelle conserve son allocation de remplacement de revenus, mais doit toutefois payer une cotisation de compensation libératoire qui s'élève à 30% lorsque l'allocation de remplacement des revenus est supérieure à 1.200 euros par mois et à 25% lorsque cette allocation est inférieure à ce montant.

FORMALITÉS

3. L'auteur de la proposition devra apprécier s'il est recommandé de consulter le Conseil national du Travail, dès lors que cette proposition de la loi concerne « les problèmes généraux d'ordre social intéressant les employeurs et les travailleurs »⁴.

COMPÉTENCE

4. En vertu de la compétence fédérale en matière de droit du travail et de sécurité sociale, confirmée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le législateur fédéral peut être réputé compétent pour adopter la proposition de loi.

³ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

⁴ Voir l'article 1^{er} de la loi 'organique du Conseil national du Travail' du 29 mai 1952.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE : ARTICULATION AVEC D'AUTRES LÉGISLATIONS

5. L'auteur de la proposition doit vérifier l'articulation avec d'autres législations et les incidences sur celles-ci, plus particulièrement la législation régissant les allocations de remplacement de revenus.

Ainsi, la loi du 27 février 1987 'relative aux allocations aux personnes handicapées' fixe les allocations aux personnes handicapées susceptibles d'être influencées par la proposition de loi examinée. L'article 2, § 1^{er}, de cette loi dispose que « [l]'allocation de remplacement de revenus est accordée à la personne handicapée qui est âgée d'au moins 21 ans et qui, au moment de l'introduction de la demande, est âgée de moins de 65 ans, dont il est établi que l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail ». La question se pose de savoir comment la proposition de loi peut être tout à fait neutre sur le plan des indemnités si le critère sur la base duquel une allocation est calculée est influencé directement par la capacité de gain de la personne handicapée. Le délégué a observé à ce sujet que « het uitvoeren van prestaties in het kader van een arbeidsintegratiejob niet [kan] worden gebruikt als motivatie om de inkomensvervangende tegemoetkoming te wijzigen ». De ce fait, il semble que le risque existe que des bénéficiaires temporaires de revenus voient leur allocation de remplacement de revenus garantie pendant au moins deux années, alors qu'ils ne pourraient plus prétendre au bénéfice de celle-ci selon le critère de la loi du 27 février 1987.

Il est recommandé d'insérer expressément dans la proposition une disposition dont il résulte que l'exercice d'un emploi d'intégration professionnelle n'a pas d'influence sur le fait que l'on a droit ou non à une allocation de remplacement de revenus.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

6. L'article 2 de la proposition dispose que la loi proposée s'applique « à tous les employeurs et travailleurs des secteurs privé et public qui remplissent les conditions d'admissibilité visées au chapitre 3 ».

L'article 2 ne vise donc pas les travailleurs indépendants. Il ressort toutefois de la proposition que les travailleurs indépendants qui bénéficient du droit à une allocation de remplacement de revenus (voir les articles 3, 8°, et 4 de la proposition) entrent également en ligne de compte pour pouvoir travailler comme travailleur en voie d'intégration professionnelle.

Par ailleurs, on n'aperçoit pas clairement si, en ce qui concerne le secteur public, les personnes qui ne sont pas occupées comme travailleur dans les liens d'un contrat de travail, mais comme agent statutaire, entrent également en ligne de compte pour un emploi d'intégration professionnelle. Compte tenu du caractère général de la réglementation proposée, on peut admettre que l'intention de l'auteur n'est pas d'exclure ces personnes.

La proposition doit être précisée sur ces deux points et, le cas échéant, complétée.

Article 3

7. Dans le texte néerlandais, l'article 3, 3°, de la proposition donne une définition de « integratie-arbeidsovereenkomst ». Sur le plan terminologique, les notions de « arbeidsintegratiejobs », « arbeidsintegratieloon », « arbeidsintegratiewerkgever » et « arbeidsintegratiewerknemer » sont également utilisées. Dans un souci d'uniformité, il semble indiqué d'utiliser le mot « arbeidsintegratieovereenkomst ».

Article 8

8. L'article 8 de la proposition énonce qu'un employeur d'intégration professionnelle ne peut pas mettre un terme à des contrats de travail en cours pour les remplacer par des emplois d'intégration professionnelle. Cette disposition est vague. Ainsi, on n'aperçoit pas clairement à l'égard de qui ou pour combien de temps il est impossible de pourvoir à un poste – après un licenciement initial – par un travailleur en voie d'intégration professionnelle, ni comment procéder à ce contrôle.

Selon le délégué, « (kan) de controle (...) op diverse niveaus en diverse tijdstippen plaatsvinden. De meest doelmatige controle kan ons inziens door de RSZ worden uitgevoerd. Zij beschikken over voldoende statistische data om via *datamining* eventuele overtreders op te sporen en nader te controleren. (...) Wanneer de werkgever ontslaat moet hij kunnen motiveren dat het ontslag niets te maken heeft met het eventueel vervangen van de ontslagen werknemer door arbeidsintegratiewerknemers ».

Il est recommandé d'intégrer cette précision dans les développements de la proposition de loi.

Article 9

9. Dans le texte néerlandais de l'article 9, alinéa 1^{er}, de la proposition, on écrira « arbeidsintegratiewerknemer » au lieu de « arbeidswerknemer ».

Article 13

10. À l'alinéa 3 de l'article 13 de la proposition, on écrira « excède huit heures par jour, l'excédent sera considéré » au lieu de « excède huit heures, l'excédent sera considéré ».

Article 15

11. L'alinéa 3 de l'article 15 de la proposition doit préciser quelles sanctions, fixées par le Code pénal social, sont visées. Comme le confirme le délégué, cette référence concerne le chapitre 5 'Le travail non déclaré', en particulier les articles 181 à 184 du Code pénal social.

En outre, la référence à « la loi relative aux emplois d'intégration professionnelle » (lire : loi instaurant un régime d'emplois d'intégration professionnelle) doit être remplacée par une référence à « cette loi ».

Article 19

12. L'article 19 de la proposition insère dans l'article 38 de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés' un § 3septdecies (et non : § 3septidecies), alors que, entre-temps, la loi du 25 décembre 2017 a déjà introduit un § 3septdecies. Par ailleurs, les paragraphes « § 3octdecies », « § 3novodecies » et « § 3vicies » ont déjà été insérés respectivement par les lois des 30 mars 2018, 17 mars 2019 et 7 avril 2019. Jusqu'à nouvel ordre, il faudra donc insérer à un paragraphe « unvicies ».

13. Le texte néerlandais de l'article 38, § 3septdecies, de la loi du 29 juin 1981 opère une distinction entre « werkgeversbijdragen » et « werknemersbijdragen », alors que le texte français fait uniquement état de « cotisations ». Cette discordance doit être éliminée.

14. À l'article 38, § 3septdecies, alinéa 1^{er}, 1^o, proposé, de la loi du 29 juin 1981, on remplacera les mots « l'employeur d'intégration professionnelle » par les mots « le travailleur en voie d'intégration professionnelle », compte tenu des autres dispositions de l'article 38, § 3septdecies, proposé, et des développements de la proposition de loi.

15. La phrase introductive de l'article 38, § 3septdecies, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi du 29 juin 1981 mentionne « [l]a rémunération d'intégration professionnelle visée par la loi du 15 avril 2016 instaurant un régime d'emplois d'intégration professionnelle ». La date du « 15 avril 2016 » doit être remplacée par celle de la confirmation effective de la loi proposée.

16. L'article 38, § 3septdecies, alinéa 2, deuxième phrase, proposé, de la loi du 29 juin 198 dispose ce qui suit :

« Elle compense la cotisation ONSS normale de 13,07 % à charge du travailleur, à laquelle s'ajoute une compensation pour le maintien de l'allocation de remplacement de revenus pendant l'exercice d'une activité dans le cadre d'un emploi d'intégration professionnelle ».

Indépendamment du fait que l'on n'aperçoit pas clairement, dans le texte néerlandais, sur quoi porte le mot « Het » et que par « vervangende uitkering », il faut sans doute entendre « inkomensvervangende uitkering », force est de constater que cette disposition n'a pas un caractère normatif mais bien explicatif, et doit donc être omise.

Article 21

17. À l'article 21 de la proposition, on remplacera les mots « cotisations de sécurité sociale (...) conformément à l'article 16 » par les mots « cotisations de sécurité sociale (...) conformément à l'article 38, § 3 *unvicies*, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME