



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.818/1
van 2 mei 2019

avis 65.818/1
du 2 mai 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
maatregel voor
inschakelingsbanen in de
sociale economie'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif au
dispositif d'emploi d'insertion
en économie sociale'

Op 1 april 2019 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 ‘betreffende de maatregel voor inschakelingsbanen in de sociale economie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Helena KETS, toegevoegd 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 mei 2019.

*

Le 1^{er} avril 2019, 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 ‘relatif au dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 avril 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Helena KETS, greffier assumé.

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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beoogt een regeling in te voeren met betrekking tot inschakelingsbanen in de sociale economie.

3.1. Het ontwerp vindt in hoofdzaak rechtsgrond in de artikelen 5 en 6 van de ordonnantie van 23 juni 2017 ‘betreffende de tewerkstellingssteun in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, die luiden als volgt:

“Art. 5. Met het oog op de inschakeling van bepaalde categorieën van niet-werkende werkzoekenden die, rekening houdend met hun psychosociale toestand of hun kort- of laaggeschooldheid, ver verwijderd staan van de arbeidsmarkt, kan de Regering steun toekennen aan de werkgevers als bedoeld in artikel 2, 2°, van de ordonnantie van 23 juli 2018 met betrekking tot de erkenning en de ondersteuning van de sociale ondernemingen, die een arbeidsovereenkomst sluiten met een werkzoekende die ver van de arbeidsmarkt verwijderd staat.

De steun neemt de vorm aan van een premie ter vermindering van de loonkost van de werknemer.

Art. 6. De Regering bepaalt de toekenningscriteria, de aanvraagprocedure, het bedrag en de nadere regels voor de premiebetaling.

Voor de toepassing van artikel 5 bepaalt de Regering wat verstaan wordt onder een werkzoekende die ver verwijderd staat van de arbeidsmarkt. Zij bepaalt de nadere regels voor de arbeidsovereenkomst.”

3.2. Voor artikel 5, § 4, van het ontwerp kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering,¹ in samenhang gelezen met de artikelen 5 en 6 van de ordonnantie van 23 juni 2017.

3.3. In zoverre de ontworpen regeling taken opdraagt aan Actiris, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 4 van de ordonnantie van 18 januari 2001 ‘houdende organisatie en werking van Actiris’. Dat is onder meer het geval voor artikel 5, § 1, tweede lid, artikel 8, § 1, tweede lid, en artikel 9, eerste lid, van het ontwerp.

¹ Ex artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat op grond van artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van overeenkomstige toepassing is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

3.4. Artikel 13 van het ontwerp bepaalt dat “[d]e bepalingen uit afdeling 2 en 3 van hoofdstuk IV van het besluit van 14 september 2017 betreffende de activeringsmaatregelen van de werkzoekenden (...) van toepassing [zijn] op dit besluit”.

De bepalingen van de afdelingen 2 en 3 van hoofdstuk IV van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 september 2017 vinden rechtsgrond in de artikelen 4 en 5 van de ordonnantie van 8 oktober 2015 ‘houdende algemene regels betreffende de inhouding, de terugvordering en de niet-vereffening van subsidies op het vlak van werkgelegenheid en economie’. Laatstgenoemde bepalingen zijn van toepassing op de in het ontwerp vervatte regeling op grond van artikel 35 van de ordonnantie van 23 juni 2017, dat luidt:

“De bepalingen van de ordonnantie van 8 oktober 2015 houdende algemene regels betreffende de inhouding, de terugvordering en de niet-vereffening van subsidies op het vlak van werkgelegenheid en economie of de bijzondere, in de uitvoeringsmaatregelen van deze ordonnantie bepaalde regels zijn van toepassing voor de terugbetaling van de premies en de uitkeringen als bedoeld in de hoofdstukken II, III en V.”

Artikel 13 van het ontwerp vindt dan ook rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt, in samenhang gelezen met artikel 35 van de ordonnantie van 23 juni 2017.

3.5. De artikelen 14 en 15 van het ontwerp voorzien in de opheffing van (onderdelen van) verschillende koninklijke besluiten. Wat betreft artikel 14, 1°, 2° en 7°, en artikel 15, 1°, 3° en 4°, van het ontwerp, kan daarvoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 37 van de ordonnantie van 23 juni 2017, dat luidt:

“De Regering kan regels aannemen tot volledige of gedeeltelijke opheffing van de reglementering betreffende de activering van de uitkeringen en van de reglementering betreffende de verminderingen van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid die vastgesteld worden naargelang de kenmerken die eigen zijn aan de werknemers, als bepaald in:

1° het koninklijk besluit van 19 december 2001 tot bevordering van de tewerkstelling van langdurige werkzoekenden;

2° het koninklijk besluit van 29 maart 2006 tot uitvoering van artikel 7, § 1, derde lid, m, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders ter bevordering van de tewerkstelling van laaggeschoolde of erg laag geschoolde jongeren;

3° het koninklijk besluit van 9 juni 1997 tot uitvoering van artikel 7, § 1, derde lid, m, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders betreffende de doorstromingsprogramma's;

4° het koninklijk besluit van 3 mei 1999 tot uitvoering van artikel 7, § 1, derde lid, m, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders betreffende de herinschakeling van zeer moeilijk te plaatsen werklozen;

5° de artikelen 78*ter*, 129*bis* tot 129*quater*, 131, 131*quater*, 131*quinquies*, 131*septies* tot 131*nonies*, van het koninklijk besluit van 25 november 1991;

6° 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.”

Voor de overige opheffingsbepalingen in het ontwerp moet rechtsgrond worden gezocht in de bepalingen die rechtsgrond bieden voor de op te heffen bepalingen of besluiten. Het in de aanhef vermelde artikel 57^{quater} van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ is op het eerste gezicht niet voor alle betrokken bepalingen en besluiten de toepasselijke rechtsgrond. Zo zal bijvoorbeeld ook rechtsgrond moeten worden gezocht in artikel 7, § 1, derde lid, m), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’ en in artikel 9 van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’.

De steller van het ontwerp moet het ontwerp op dit punt nog aan een bijkomend onderzoek onderwerpen en desgevallend de verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de aanhef aanvullen.

3.6. In de aanhef van het ontwerp wordt ook verwezen naar de artikelen 14 en 15 van de ordonnantie van 23 juli 2018 “betreffende de erkenning en de steun van de sociale ondernemingen”. Het ontwerp bevat echter geen bepalingen die als dusdanig rechtsgrond vinden in de ordonnantie van 23 juli 2018 ‘met betrekking tot de erkenning en de ondersteuning van de sociale ondernemingen’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. Met dien verstande dat de aanhef van het te nemen besluit in overeenstemming moet worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond ervoor, geeft het ontwerp geen aanleiding tot bijkomende opmerkingen binnen het hiervoor aangegeven beperkte onderzoek.

*

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'instaurer un dispositif relatif aux emplois d'insertion en économie sociale.

3.1. Le projet trouve principalement son fondement juridique dans les articles 5 et 6 de l'ordonnance du 23 juin 2017 'relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale', qui sont rédigés comme suit :

« Art. 5. En vue de faciliter l'insertion de certaines catégories de demandeurs d'emploi inoccupés qui, compte tenu de leur situation psychosociale ou de leur niveau d'infraqualification, restent particulièrement éloignés du marché de l'emploi, le Gouvernement peut octroyer une aide aux employeurs, visés à l'article 2, 7^o et 8^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion, qui concluent un contrat de travail avec un demandeur d'emploi particulièrement éloigné du marché de l'emploi.

L'aide prend la forme d'une prime destinée à réduire le coût salarial du travailleur.

Art. 6. Le Gouvernement détermine les critères d'octroi, la procédure de demande, le montant et les modalités de paiement de la prime.

Pour l'application de l'article 5, le Gouvernement détermine la notion de demandeur d'emploi particulièrement éloigné du marché de l'emploi. Il détermine les modalités du contrat de travail ».

3.2. L'article 5, § 4, du projet peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale¹, combiné avec les articles 5 et 6 de l'ordonnance du 23 juin 2017.

3.3. Dans la mesure où le dispositif en projet confie des tâches à Actiris, un fondement juridique peut être trouvé dans l'article 4 de l'ordonnance du 18 janvier 2001 'portant organisation et fonctionnement d'Actiris'. Tel est notamment le cas pour les articles 5, § 1^{er}, alinéa 2, 8, § 1^{er}, alinéa 2, et 9, alinéa 1^{er}, du projet.

3.4. Selon l'article 13 du projet, « [l]es dispositions des Sections 2 et 3 du Chapitre IV de l'arrêté du 14 septembre 2017 relatif aux mesures d'activation des demandeurs d'emploi s'appliquent au présent arrêté ».

¹ Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui, conformément à l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' s'applique par analogie à la Région de Bruxelles-Capitale.

Les dispositions des sections 2 et 3 du chapitre IV de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 septembre 2017 trouvent un fondement juridique dans les articles 4 et 5 de l'ordonnance du 8 octobre 2015 'portant des règles générales relatives à la rétention, au recouvrement et à la non-liquidation des subventions en matière d'emploi et d'économie'. Ces dernières dispositions s'appliquent au dispositif prévu par le projet par l'effet de l'article 35 de l'ordonnance du 23 juin 2017, qui dispose :

« Les dispositions de l'ordonnance du 8 octobre 2015 portant des règles générales relatives à la rétention, au recouvrement et à la non-liquidation des subventions en matière d'emploi et d'économie ou les règles spécifiques reprises dans les mesures d'exécution de la présente ordonnance s'appliquent à la récupération des primes et allocations visées aux chapitres II, III et V ».

L'article 13 du projet trouve dès lors son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, combiné avec l'article 35 de l'ordonnance du 23 juin 2017.

3.5. Les articles 14 et 15 du projet abrogent (certains éléments de) plusieurs arrêtés royaux. En ce qui concerne les articles 14, 1^o, 2^o et 7^o, et 15, 1^o, 3^o et 4^o, du projet, un fondement juridique peut être trouvé à cet effet dans l'article 37 de l'ordonnance du 23 juin 2017, qui s'énonce comme suit :

« Le Gouvernement peut adopter les règles visant l'abrogation totale ou partielle des réglementations relatives à l'activation d'allocations et des réglementations relatives aux réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs telles que fixées par :

1^o l'arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée ;

2^o l'arrêté royal du 29 mars 2006 portant exécution de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 relatif à la sécurité sociale des travailleurs pour la promotion de mise à l'emploi des jeunes moins qualifiés ou très peu qualifiés ;

3^o l'arrêté royal du 9 juin 1997 d'exécution de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif aux programmes de transition professionnelle ;

4^o l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant exécution de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion de chômeurs très difficiles à placer ;

5^o les articles 78*ter*, 129*bis* à 129*quater*, 131, 131*quater*, 131*quinquies*, 131*septies* à 131*nonies* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 ;

6^o 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 ».

Pour les autres dispositions abrogatoires du projet, il faut rechercher un fondement juridique dans les dispositions qui procurent le fondement juridique aux dispositions ou arrêtés à abroger. À première vue, l'article 57^{quater} de la loi organique du 8 juillet 1976 'des centres publics d'action sociale', mentionné dans le préambule, ne constitue pas le fondement juridique applicable pour l'ensemble des dispositions et arrêtés concernés. C'est ainsi qu'il faudra par exemple également rechercher 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' et dans l'article 9 de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale'.

L'auteur du projet doit encore soumettre celui-ci à un examen complémentaire sur ce point et, le cas échéant, compléter les références aux dispositions procurant le fondement juridique figurant dans le préambule.

3.6. Le préambule du projet vise également les articles 14 et 15 de l'ordonnance du 23 juillet 2018 'relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales'. Le projet ne comporte cependant pas de dispositions qui, en tant que telles, trouvent un fondement juridique dans cette ordonnance du 23 juillet 2018.

EXAMEN DU TEXTE

4. Étant entendu que le préambule de l'arrêté envisagé doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos de son fondement juridique, le projet ne donne pas lieu à d'autres observations dans le cadre de l'examen limité précisé ci-dessus.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME