



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.833/1
van 2 mei 2019

avis 65.833/1
du 2 mai 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
inschakelingsbetrekking zoals
bedoeld in artikel 60, § 7 van
de organieke wet van
8 juli 1976 betreffende de
openbare centra voor
maatschappelijk welzijn'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à
l'emploi d'insertion visé à
l'article 60, § 7 de la loi du
8 juillet 1976 organique des
centres publics d'action
sociale'

Op 2 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 inschakelingsbetrekking zoals bedoeld in artikel 60, § 7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

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 Katrien DIDDEN, 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 2 mei 2019.

*

Le 2 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 à l'emploi d'insertion visé à l'article 60, § 7 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action 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 Katrien DIDDEN, 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 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 toegespitst op 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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe de nadere regels en voorwaarden vast te stellen van de inschakelingsbetrekking bedoeld in artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, zoals recent vervangen bij de ordonnantie van 28 maart 2019 ‘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 ontwerp bepaalt onder meer de voorwaarden van de samenwerkingsaanvraag door een externe gebruiker (artikelen 2 tot 4), regelt de overeenkomst van terbeschikkingstelling en de begeleiding (artikelen 5 tot 7), stelt het barema vast voor tegemoetkoming van de gebruikers (artikelen 8 tot 10), bepaalt de toekenningsvoorwaarden en het bedrag van de subsidies in geval van deeltijdse tewerkstelling (artikelen 11 en 12) en in het kader van de sociale-inschakelingseconomie (artikelen 13 tot 16), en regelt de subsidie voor specifieke opleidingskosten (artikel 17). Het ontwerp voorziet ook in financiële steun aan de OCMW's voor de uitvoering van de maatregel (artikelen 18 tot 21). Verder wijzigt het ontwerp artikel 1 van het koninklijk besluit van 2 april 1998 ‘tot uitvoering van artikel 33 van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid’ (artikel 22).

3.1. Het ontworpen besluit vindt in hoofdzaak rechtsgrond in artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976, artikel 36, § 2, en artikel 38 van de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’, en artikel 5, §§ 4*bis* en 4*ter*, van de wet van 2 april 1965 ‘betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, alle zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 28 maart 2019 ‘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’.

Deze laatste ordonnantie is evenwel nog niet in werking getreden. Overeenkomstig artikel 7 van de ordonnantie van 28 maart 2019 moet de Regering de inwerkingtreding van deze ordonnantie vastleggen, hetgeen nog niet is gebeurd. Het ontwerp van besluit bevat evenmin een bepaling in die zin.

Opdat de ordonnantie van 28 maart 2019 in werking zou treden, en aldus de nodige wijzigingen zou aanbrengen in de hierboven vermelde bepalingen die noodzakelijk zijn

als rechtsgrond, moet het ontworpen besluit dan ook worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de inwerkingtreding van de bepalingen van de ordonnantie van 28 maart 2019.

3.2. Artikel 22 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 33, § 2, van de wet van 22 december 1995 ‘houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid’.

3.3. De ordonnantie van 23 juni 2017 ‘betreffende de tewerkstellingssteun in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest’, waarnaar wordt verwezen in het vierde lid van de aanhef, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. Bij de adviesaanvraag is een “gendertest” gevoegd, overeenkomstig artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussel Hoofdstedelijk Gewest’, zoals van toepassing vóór de wijziging ervan bij de ordonnantie van 4 oktober 2018 ‘tot invoering van de gelijkekansentest’. De gemachtigde licht toe dat de gelijkekansentest nog niet van toepassing was, aangezien de goedkeuring van het ontwerp in eerste lezing dateert van 13 december 2018.¹

In dat geval had echter eveneens een evaluatie plaats moeten vinden vanuit het oogpunt van handstreaming overeenkomstig artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, zoals van toepassing vóór de wijziging ervan bij de ordonnantie van 4 oktober 2018. De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat ook dit verplichte voorafgaande vormvereiste wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond, als volgt:

“Gelet op de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, artikel 5, §§ 4*bis* en 4*ter*, vervangen bij de ordonnantie van 28 maart 2019;

Gelet op de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, artikel 60, § 7, vervangen bij de ordonnantie van 28 maart 2019;

Gelet op de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid, artikel 33, § 2, gewijzigd bij de wet van 22 februari 1998;

¹ Voor reglementaire ontwerpen is de gelijkekansentest in werking getreden op 1 januari 2019 (artikel 7 van de ordonnantie van 4 oktober 2018).

Gelet op de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, artikel 36, § 2, en artikel 38, vervangen bij de ordonnantie van 28 maart 2019;

Gelet op de ordonnantie van 28 maart 2019 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, artikel 7;”.

6. De aanhef moet worden aangevuld met een lid dat refereert aan het koninklijk besluit van 2 april 1998 ‘tot uitvoering van artikel 33 van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid’, dat wordt gewijzigd door het ontworpen besluit.

7. In de aanhef ontbreekt de vermelding van de vervulde vormvereisten. De aanhef dient op dit punt te worden aangevuld.

Artikel 1

8. In de definitie van “interne gebruiker” in artikel 1, 5°, van het ontwerp, dient verwezen te worden naar de dienst bij het centrum die optreedt als werkgever “zoals bedoeld in artikel 60, § 7, vijfde lid” van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ in de plaats van “zoals bedoeld in artikel 60, § 7, vierde lid”.

Artikel 7

9. De Nederlandse tekst van artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat de minister de modelovereenkomst, het modelcompetentieverwervingsplan en de eventuele bijlagen vastlegt “in een omzendbrief”. De woorden “in een omzendbrief” dienen te worden geschrapt teneinde de Nederlandse tekst in overeenstemming te brengen met de Franse tekst (zie ook de opmerking bij artikel 15).

Artikel 15

10. Artikel 15 van het ontwerp bepaalt dat het aantal inschakelingsbetrekkingen waarvoor een subsidiebedrag kan worden verkregen, jaarlijks door de minister wordt vastgelegd “in een omzendbrief”.

Omzendbrieven bevatten richtlijnen voor de interpretatie en toepassing van regelgeving, met het oog op een zo groot mogelijke eenvormigheid. Aangezien ze uit hun aard geen normatieve bepalingen mogen bevatten, behoeft de bevoegde minister geen delegatie in het ontworpen besluit om een dergelijke omzendbrief uit te vaardigen.

Het volstaat het aantal inschakelingsbetrekkingen vast te stellen bij ministerieel besluit. De woorden “in een omzendbrief” moeten worden weggelaten.

Artikel 19

11. In de Nederlandse tekst van artikel 19 van het ontwerp dient het eerste lid te worden voorafgegaan door “§ 1.”.

Artikel 21

12. In de Nederlandse tekst van artikel 21 van het ontwerp wordt bepaald dat het secretariaat wordt verzorgd door “BEW”, terwijl de Franse tekst verwijst naar “Actiris” voor deze taak. Dit gebrek aan overeenstemming moet worden verholpen.

De Franse tekst van artikel 21 bevat een vierde lid, terwijl dit in de Nederlandse tekst niet het geval is. Dit gebrek aan overeenstemming moet worden verholpen.

Nieuw in te voegen artikel

13. Gelet op hetgeen hierboven werd opgemerkt aangaande de rechtsgrond, dient het ontwerp te worden aangevuld met een artikel dat voorziet in de inwerkingtreding van de ordonnantie van 28 maart 2019 ‘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’.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet de fixer les modalités et les conditions de l'emploi d'insertion, visé à l'article 60, § 7, de la loi organique 'des centres publics d'action sociale' du 8 juillet 1976, tel qu'il a été remplacé récemment par l'ordonnance du 28 mars 2019 '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'.

Le projet détermine notamment les conditions de la demande de collaboration introduite par un utilisateur externe (articles 2 à 4), règle la convention de mise à disposition et l'accompagnement (articles 5 à 7), fixe le barème de la subvention des utilisateurs (articles 8 à 10), détermine les conditions d'octroi et le montant de la subvention en cas d'emploi à temps partiel (articles 11 et 12) et dans le cadre de l'économie sociale d'insertion (articles 13 à 16) et règle la subvention pour frais spécifique de formation (article 17). Le projet prévoit également un soutien financier aux CPAS pour la mise en œuvre de la mesure (articles 18 à 21). En outre, le projet modifie l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 2 avril 1998 'portant exécution de l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi' (article 22).

3.1. L'arrêté en projet trouve essentiellement un fondement juridique dans l'article 60, § 7, de la loi organique du 8 juillet 1976, dans l'article 36, § 2, et dans l'article 38 de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale', et dans l'article 5, §§ 4^{bis} et 4^{ter}, de la loi du 2 avril 1965 'relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale', tels qu'ils ont tous été modifiés par l'ordonnance du 28 mars 2019 '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'.

Cette dernière ordonnance n'est toutefois pas encore entrée en vigueur. Conformément à l'article 7 de l'ordonnance du 28 mars 2019, le Gouvernement doit fixer l'entrée en vigueur de cette ordonnance, ce qui n'a pas encore été fait. Le projet d'arrêté ne comporte pas non plus de disposition allant dans ce sens.

Afin que l'ordonnance du 28 mars 2019 entre en vigueur et apporte ainsi les modifications nécessaires aux dispositions précitées, qui sont nécessaires en tant que fondement juridique, il y a dès lors lieu de compléter l'arrêté en projet par une disposition qui prévoit l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance du 28 mars 2019.

3.2. L'article 22 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 33, § 2, de la loi du 22 décembre 1995 'portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi'.

3.3. L'ordonnance du 23 juin 2017 'relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale', dont fait mention le quatrième alinéa du préambule, ne procure pas de fondement juridique au projet.

FORMALITÉS

4. Conformément à l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', tel qu'il s'appliquait avant sa modification par l'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test d'égalité des chances', un « test de genre » est joint à la demande d'avis. Le délégué explique que le test d'égalité des chances n'était pas encore d'application, dès lors que l'approbation du projet en première lecture date du 13 décembre 2018¹.

Dans ce cas, il aurait toutefois dû être également procédé à une évaluation au regard du principe de handstreaming, conformément à 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', tel qu'il s'appliquait avant sa modification par l'ordonnance du 4 octobre 2018. Les auteurs du projet veilleront à ce que cette formalité préalable obligatoire soit également accomplie.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. On adaptera le préambule conformément aux observations formulées au sujet du fondement juridique, comme suit :

« Vu la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, l'article 5, §§ 4bis et 4ter, remplacé par l'ordonnance du 28 mars 2019 ;

Vu la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, l'article 60, § 7, remplacé par l'ordonnance du 28 mars 2019 ;

Vu la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi, l'article 33, § 2, modifié par la loi du 22 février 1998 ;

Vu la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, l'article 36, § 2, et l'article 38, remplacés par l'ordonnance du 28 mars 2019 ;

¹ Pour les projets réglementaires, le texte d'égalité des chances est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (article 7 de l'ordonnance du 4 octobre 2018).

Vu l'ordonnance du 28 mars 2019 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'article 7 ; ».

6. Le préambule doit être complété par un alinéa faisant référence à l'arrêté royal du 2 avril 1998 'portant exécution de l'article 33 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi', qui est modifié par l'arrêté en projet.

7. Le préambule ne fait pas mention des formalités accomplies. Il y a lieu de le compléter sur ce point.

Article 1^{er}

8. La définition d'« utilisateur interne » à l'article 1^{er}, 5°, du projet, doit faire mention du service au sein du centre qui agit comme employeur « visé à l'article 60, § 7, alinéa 5, » de la loi organique 'des centres publics d'action sociale' du 8 juillet 1976, au lieu de « visé à l'article 60, § 7, alinéa 4 ».

Article 7

9. Le texte néerlandais de l'article 7 du projet dispose que le ministre établit les modèles de convention et de plan d'acquisition de compétences ainsi que les éventuelles annexes « in een omzendbrief ». Les termes « in een omzendbrief » doivent être supprimés afin de faire concorder le texte néerlandais avec le texte français (voir également l'observation relative à l'article 15).

Article 15

10. L'article 15 du projet dispose que le nombre d'emplois d'insertion bénéficiant d'un montant de subvention est établi annuellement par le ministre « par circulaire ».

Les circulaires comportent des directives d'interprétation et d'application de la réglementation en vue de garantir un maximum d'uniformité. Celles-ci ne pouvant, de par leur nature, pas contenir de dispositions normatives, une délégation au ministre compétent dans l'arrêté en projet n'est pas nécessaire pour établir une telle circulaire.

Il suffit de fixer le nombre d'emplois d'insertion par arrêté ministériel. Il convient d'omettre les mots « par circulaire ».

Article 19

11. Dans le texte néerlandais de l'article 19, du projet, il y aura lieu de faire précéder l'alinéa 1^{er} de l'indication « § 1. ».

Article 21

12. Dans le texte néerlandais de l'article 21 du projet, il est prévu que le secrétariat est assuré par « BEW » alors que le texte français fait mention d'« Actiris » pour cette mission. On remédiera à cette discordance.

Le texte français de l'article 21 comporte un alinéa 4, alors que tel n'est pas le cas dans le texte néerlandais. Il convient de pallier cette discordance.

Nouvel article à insérer

13. Vu l'observation formulée ci-dessus concernant le fondement juridique, il y a lieu de compléter le projet par un article prévoyant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 28 mars 2019 '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'.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME