RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.216/1
van 27 september 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot instelling van een aanvullende uitkering voor werklozen die het werk hervatten in de zorgsector’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.216/1
du 27 septembre 2022

sur

un projet d’arrêté royal ‘instaurant une allocation complémentaire pour les chômeurs qui reprennent le travail dans le secteur des soins’

‡LW-CIJWMDGDA-HCCBGVT‡

Op 20 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot instelling van een aanvullende uitkering voor werklozen die het werk hervatten in de zorgsector'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 september 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 september 2022.

*

Le 20 septembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Travail à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'instaurant une allocation complémentaire pour les chômeurs qui reprennent le travail dans le secteur des soins'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 22 septembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 septembre 2022.

*

‡LW-CIJWMDGDA-HCCBGVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "Considérant qu'il est nécessaire d'agir rapidement pour garantir les soins en prévoyant une bonne organisation du travail dans les hôpitaux (et plus largement dans le secteur des soins) pour faire face aux pénuries de personnel afin de pallier une reprise de l'épidémie de coronavirus et les risques autour de la variole du singe.
>
> Considérant que cet arrêté permet à un chômeur complet, sous certaines conditions, de bénéficier d'une allocation supplémentaire s'il reprend le travail dans le secteur des soins et que cette allocation supplémentaire agirait comme incitant afin de faire face aux pénuries de personnel dans ce secteur."

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om een aanvullende uitkering in te stellen voor werklozen die het werk hervatten in de zorgsector. Het dagbedrag van deze uitkering bedraagt een vierde van het dagbedrag dat de werknemer zou genoten hebben indien hij zich zou bevinden in de eerste fase van de eerste vergoedingsperiode voor de werkloosheidsuitkering, bedoeld in artikel 114 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 'houdende de werkloosheidsreglementering' (artikel 6, eerste lid, van het ontwerp).

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening wordt ermee belast om de uitbetaling van de aanvullende uitkering te verzekeren (artikel 2). In het ontwerp worden de voorwaarden vastgelegd waaronder een werknemer recht heeft op de aanvullende uitkering (artikelen 3 tot 5). De wijze van berekening van de uitkering maakt het voorwerp uit van de artikelen 6 en 7 van het ontwerp. De procedure van aanvraag van de uitkering wordt geregeld in artikel 8 van het ontwerp. Het is de bedoeling dat de ontworpen regeling uitwerking heeft met ingang van 1 september 2022 en buiten werking treedt op 31 december 2022 (artikel 9).

4. De ontworpen regeling neemt de vorm aan van een werkloosheidsregeling waarbij wordt uitgegaan van het behoud van een vierde van de uitkering waarop de werknemer recht zou hebben met toepassing van artikel 114 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 en behoort derhalve in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid die als zodanig te onderscheiden valt van de gewestbevoegdheid die inzake doelgroepenbeleid wordt beschreven in artikel 6, § 1, IX, 7°, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' of die kan worden gekwalificeerd als de "toekenning van premies aan uitkeringsgerechtigde werklozen die

‡LW-CIJWMDGDA-HCCBGVT‡

het werk hervatten" waarvoor de gewesten evenzeer bevoegd zijn op grond van artikel 6, § 1, IX, 7°, c), van de voornoemde bijzondere wet.

5. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, p), van de besluitwet van 28 december 1944 'betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders', dat de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening opdraagt om, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt en met behulp van de instellingen opgericht krachtens punt i) van die bepaling, onder de voorwaarden en de nadere regels die door de Koning worden vastgesteld, ten laste van de werkloosheidsverzekering de uitbetaling te verzekeren van de werkhervattingstoeslag voor bepaalde categorieën van werklozen, hierbij inbegrepen de werklozen die een beroepsactiviteit als zelfstandige starten om aan de werkloosheid te ontsnappen, met het oog op de bevordering van hun herintegratie op de arbeidsmarkt.

ALGEMENE OPMERKING

6. Aan de ontworpen regeling ligt, wat de werklozen betreft die in de zorgsector het werk hervatten, een doelstelling ten grondslag die vergelijkbaar is met die welke inzake het gewestelijk doelgroepenbeleid inzake werkhervatting is of kan worden uitgewerkt.

De ontworpen regeling inzake aanvullende uitkeringen ten aanzien van werklozen die het werk hervatten, zal uiteraard niet de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden inzake het doelgroepenbeleid mogen doorkruisen op een wijze die het voor de gewesten onmogelijk of uitermate moeilijk maakt om hun eigen bevoegdheden op dat vlak uit te oefenen of die dreigt die bevoegdheden uit te hollen.[1] Er anders over oordelen zou op gespannen voet komen te staan met het evenredigheidsbeginsel dat elke overheid bij het uitoefenen van de eigen bevoegdheden dient in acht te nemen.

Wat dat betreft, werd door de gemachtigde het volgende meegedeeld:

"L'arrêté royal qui vous est soumis a une durée très limitée.

Notre intention n'est aucunement de systématiser ou de multiplier pareille mesure.

La similitude de la mesure envisagée pour le secteur des soins avec celle prise en faveur des métiers en pénurie et de la mobilité interrégionale répond uniquement à une question d'équité. Il nous est apparu en effet plus juste d'attribuer un même supplément dans ce cadre."

De afdeling Wetgeving neemt akte van de aldus verstrekte toelichting door de gemachtigde.

*

[1] Deze opmerking wint aan relevantie in het licht van de vaststelling dat de regeling inzake aanvullende uitkeringen in geval van werkhervatting ten aanzien van langdurig werklozen die tewerkgesteld worden in een knelpuntberoep of in een ander gewest, met het ontwerp wordt uitgebreid tot werklozen die worden tewerkgesteld in de volledige zorgsector zodat de ontworpen regeling op die wijze deel gaat uitmaken van een ruimer pakket van aanvullende uitkeringen.

‡LW-CIJWMDGDA-HCCBGVT‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Considérant qu'il est nécessaire d'agir rapidement pour garantir les soins en prévoyant une bonne organisation du travail dans les hôpitaux (et plus largement dans le secteur des soins) pour faire face aux pénuries de personnel afin de pallier une reprise de l'épidémie de coronavirus et les risques autour de la variole du singe.

Considérant que cet arrêté permet à un chômeur complet, sous certaines conditions, de bénéficier d'une allocation supplémentaire s'il reprend le travail dans le secteur des soins et que cette allocation supplémentaire agirait comme incitant afin de faire face aux pénuries de personnel dans ce secteur ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter 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

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à instaurer une allocation complémentaire pour les chômeurs qui reprennent le travail dans le secteur des soins. Le montant journalier de cette allocation correspond à un quart du montant journalier dont le travailleur aurait bénéficié s'il se trouvait dans la première phase de la première période d'indemnisation de l'allocation de chômage, visée à l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage' (article 6, alinéa 1er, du projet).

L'Office national de l'emploi est chargé d'assurer le paiement de l'allocation supplémentaire (article 2). Le projet fixe les conditions dans lesquelles un travailleur a droit à l'allocation complémentaire (articles 3 à 5). Le mode de calcul de l'allocation fait l'objet des articles 6 et 7 du projet. L'article 8 du projet règle la procédure de demande de l'allocation. L'intention est que le régime en projet produise ses effets à partir du 1er septembre 2022 et qu'il cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2022 (article 9).

4. Le régime en projet prend la forme d'un régime de chômage fondé sur le maintien d'un quart de l'allocation à laquelle le travailleur aurait droit en application de l'article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 et relève donc en principe de la compétence de l'autorité fédérale qui, en tant que telle, se distingue de la compétence régionale en matière de politique axée sur des groupes-cibles qui est définie à l'article 6, § 1er, IX, 7°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ou qui peut être qualifiée d'« octroi de primes aux chômeurs indemnisés qui reprennent le travail », relevant également de la compétence des régions sur la base de l'article 6, § 1er, IX, 7°, c), de la loi spéciale précitée.

‡LW-CIJWMDGDA-HCCBGVT‡

5. Le régime en projet trouve un fondement juridique dans l'article 7, § 1er, alinéa 3, p), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', qui charge l'Office national de l'emploi, dans les conditions que le Roi détermine et à l'aide des organismes créés en vertu du point i) de cette disposition, d'assurer, aux conditions et modalités fixées par le Roi, à charge de l'assurance chômage, le paiement de la prime de reprise du travail pour certaines catégories de chômeurs, y compris les chômeurs qui lancent une activité professionnelle en tant qu'indépendant pour échapper au chômage, en vue de promouvoir leur intégration sur le marché de l'emploi.

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Le régime en projet poursuit, en ce qui concerne les chômeurs qui reprennent le travail dans le secteur des soins, un objectif comparable à celui qui a été ou qui peut être élaboré dans le cadre de la politique des régions axée sur des groupes-cibles en matière de reprise du travail.

Le régime en projet relatif aux allocations complémentaires en faveur de chômeurs qui reprennent le travail ne pourra évidemment pas contrecarrer l'exercice des compétences des régions en matière de politique axée sur des groupes-cibles en rendant impossible ou exagérément difficile pour les régions l'exercice de leurs compétences propres en la matière ou susceptible de vider ces compétences de leur substance [1]. En juger autrement se heurterait au principe de proportionnalité que chaque autorité doit prendre en considération dans l'exercice de ses compétences propres.

À cet égard, le délégué a communiqué ce qui suit :

« L'arrêté royal qui vous est soumis a une durée très limitée.

Notre intention n'est aucunement de systématiser ou de multiplier pareille mesure.

La similitude de la mesure envisagée pour le secteur des soins avec celle prise en faveur des métiers en pénurie et de la mobilité interrégionale répond uniquement à une question d'équité. Il nous est apparu en effet plus juste d'attribuer un même supplément dans ce cadre ».

La section de législation prend acte des précisions ainsi fournies par le délégué.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[1] Cette observation est d'autant plus pertinente au regard de la constatation que le projet étend le régime en matière d'allocations complémentaires en cas de reprise du travail en faveur de chômeurs de longue durée qui sont occupés dans un métier en pénurie ou dans une autre région aux chômeurs occupés dans l'ensemble du secteur des soins, si bien que le régime en projet fera ainsi partie d'un paquet plus large d'allocations complémentaires.

‡LW-CIJWMDGDA-HCCBGVT‡