RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.618/1
van 1 december 2022

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot verlenging van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 tot instelling van een aanvullende uitkering voor werklozen die het werk hervatten in de zorgsector’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.618/1
du 1er décembre 2022

sur

un projet d’arrêté royal ‘prolongeant l’arrêté royal du 7 octobre 2022 instaurant une allocation complémentaire pour les chômeurs qui reprennent le travail dans le secteur des soins’

‡LW-AFMWJCBFH-HCGBIUQ‡

Op 25 november 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 verlenging van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 tot instelling van een aanvullende uitkering voor werklozen die het werk hervatten in de zorgsector'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 november 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 december 2022.

*

Le 25 novembre 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 'prolongeant l'arrêté royal du 7 octobre 2022 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 29 novembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1er décembre 2022.

*

‡LW-AFMWJCBFH-HCGBIUQ‡

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 in de adviesaanvraag 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.
>
> Considérant que les pénuries de travailleurs dans le secteur des soins est encore un problème actuellement et qu'il est urgent et nécessaire de prolonger la mesure afin de continuer à inciter les travailleurs à rejoindre 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

3. Het overeenkomstig *sub* 2 beperkte onderzoek noopt slechts tot het maken van de volgende opmerking.

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om de regeling van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 'tot instelling van een aanvullende uitkering voor werklozen die het werk hervatten in de zorgsector', dat voorziet in een "aanvullende uitkering" voor werklozen die het werk hervatten in de zorgsector, te verlengen.

Daartoe wordt de datum van buitenwerkingtreding van 31 december 2022 in artikel 9 van het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 vervangen door de datum van 31 maart 2023.

3.2. In advies 72.216/1 van 27 september 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 oktober 2022, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, aangaande het evenredigheidsbeginsel opgemerkt:

> "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

‡LW-AFMWJCBFH-HCGBIUQ‡

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 in het kader van de behandeling van de voornoemde adviesaanvraag 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."

3.3. Niettegenstaande de vorige tijdelijke regeling in het koninklijk besluit van 7 oktober 2022 nog aanvaardbaar leek in het licht van het geschetste bevoegdheidsrechtelijk evenredigheidsbeginsel, dient de Raad van State, afdeling Wetgeving, thans te moeten vaststellen dat de beoogde verlenging van die regeling moeilijker te verantwoorden lijkt in het licht van dat evenredigheidsbeginsel, nu een dergelijke verlenging passend en noodzakelijk moet zijn voor het nastreven van het beoogde doel en *in casu* een voldoende band tussen de noodzaak van de ontworpen verlenging en een snelle respons op het vlak van de zorgverstrekking bij een ingeroepen heropflakkering van de coronapandemie of een opstoot van het apenpokkenvirus almaar moeilijker aantoonbaar wordt.

*

[1] (*voetnoot 1 van het geciteerde advies*) 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-AFMWJCBFH-HCGBIUQ‡

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 dans la demande d'avis 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.

Considérant que les pénuries de travailleurs dans le secteur des soins est encore un problème actuellement et qu'il est urgent et nécessaire de prolonger la mesure afin de continuer à inciter les travailleurs à rejoindre 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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

3. L'examen limité conformément au point 2 appelle uniquement l'observation suivante.

3.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de prolonger le régime inscrit à l'arrêté royal du 7 octobre 2022 'instaurant une allocation complémentaire pour les chômeurs qui reprennent le travail dans le secteur des soins', qui prévoit une « allocation complémentaire » pour les chômeurs qui reprennent le travail dans le secteur des soins.

À cet effet, la date de fin de vigueur du 31 décembre 2022 inscrite à l'article 9 de l'arrêté royal du 7 octobre 2022 est remplacée par la date du 31 mars 2023.

3.2. Dans l'avis 72.216/1 du 27 septembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a observé à propos du principe de proportionnalité ce qui suit :

« 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

[1] *(note de bas de page 1 de l'avis cité)* 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

‡LW-AFMWJCBFH-HCGBIUQ‡

heurterait au principe de proportionnalité que chaque autorité doit prendre en considération dans l'exercice de ses compétences propres ».

Sur ce point, le délégué a déclaré, dans le cadre du traitement de la demande d'avis précitée, 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 ».

3.3. Nonobstant le fait que le précédent régime temporaire inscrit dans l'arrêté royal du 7 octobre 2022 semblait encore admissible au regard du principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences évoqué ci-dessus, le Conseil d'État, section de législation, se doit de constater actuellement que la prolongation envisagée de ce régime semble plus difficile à justifier au regard de ce principe de proportionnalité, dès lors que pareille prolongation doit être appropriée et nécessaire à la poursuite de l'objectif visé et qu'en l'espèce, l'existence d'un lien suffisant entre la nécessité de la prolongation en projet et une réponse rapide en matière de dispensation de soins en cas d'une résurgence invoquée de la pandémie de coronavirus ou d'une flambée du virus de la variole du singe est de plus en plus difficile à démontrer.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-AFMWJCBFH-HCGBIUQ‡

l'ensemble du secteur des soins, si bien que le régime en projet fera ainsi partie d'un paquet plus large d'allocations complémentaires.