

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

14 FÉVRIER 1986

PROPOSITION DE LOI

abrogeant les articles 153 et 195
de l'arrêté royal du 20 décembre 1963
relatif à l'emploi et au chômage

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 8 janvier 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi « abrogeant les articles 153 et 195 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage », a donné le 23 janvier 1986 l'avis suivant :

1

Les développements de la proposition de loi font apparaître clairement que le but est de supprimer le pointage journalier des chômeurs pour le motif que le contrôle actuel, exercé par la commune, est jugé inadapté, inhumain et inefficace.

Pour atteindre ce but, la proposition supprime l'article 195 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage qui règle l'exclusion du chômeur ayant obtenu indûment l'estampillage de sa carte de contrôle et, d'autre part, remplace l'article 153 du même arrêté royal qui organise le pointage de contrôle par une disposition chargeant expressément l'Office national de l'Emploi du soin d'enregistrer les données relatives au chômage » selon les modalités à déterminer par le Roi.

2

La Constitution ne fait pas obstacle à ce qu'un arrêté royal soit modifié par une loi; elle ne s'y oppose certainement pas lorsque les règles concernées ont été édictées en vertu d'une habilitation donnée par le législateur au Roi, en l'occurrence l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Du point de vue de la technique législative, ce procédé est toutefois à déconseiller, surtout lorsqu'il doit servir à remplacer certaines dispositions par des dispositions nouvelles. Il conduit, en effet, à une réglementation hybride dont l'inconvénient majeur est le risque de confusion entre dispositions ayant force de loi et dispositions à caractère réglementaire. En outre, il crée des doutes quant au maintien de l'habilitation donnée au Roi.

La suite du présent avis montrera que, du point de vue de la technique législative, d'autres solutions sont possibles.

Voir :

118 (1985-1986):

— N° 1: Proposition de loi de M. Sleenckx.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

14 FEBRUARI 1986

WETSVOORSTEL

tot opheffing van artikel 153 en artikel 195
van het koninklijk besluit van 20 december 1963
betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 8ste januari 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet « tot opheffing van artikel 153 en artikel 195 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid », heeft de 23ste januari 1986 het volgend advies gegeven :

1

De toelichting maakt duidelijk dat met het voorstel gestreefd wordt naar een afschaffing van de dagelijkse stempelcontrole der werklozen, op de overweging dat de bestaande stempelcontrole welke door de gemeente wordt uitgeoefend, onaangepast, inhumain en inefficiënt is.

Om het gestelde doel te bereiken wordt in het voorstel voorzien, eensdeels, in de afschaffing van artikel 195 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid dat de uitsluiting regelt van de werkloze die zijn controlekaart ten onrechte heeft laten afstempelen, anderdeels, in de vervanging van het bepaalde in artikel 153 van hetzelfde koninklijk besluit dat de stempelcontrole inricht, door een bepaling naar luid waarvan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening uitdrukkelijk ermee gelast wordt « de gegevens van de werkloosheid te registreren » volgens de regels welke de Koning zal vaststellen.

2

De Grondwet staat niet in de weg dat een koninklijk besluit bij een wet wordt gewijzigd, zeker niet als de betrokken voorzieningen vastgesteld zijn met toepassing van een door de wetgever aan de Koning verleende machtiging, in dit geval bij artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt kan zodanig procédé geen aanbeveling verdienen, vooral als het ertoe strekt nieuwe bepalingen in de plaats te stellen, omdat het leidt tot een hybride regeling waarvan het grootste nadeel is dat het tot verwarring kan komen tussen bepalingen met kracht van wet en bepalingen van verordenende aard. Daarenboven creëert het twijfels omtrent het in stand houden van de aan de Koning verleende machtiging.

Uit het verdere advies zal blijken dat wetgevingstechnisch andere oplossingen mogelijk zijn.

Zie :

118 (1985-1986):

— Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Sleenckx.

Les dispositions relatives au pointage font partie de celles qui concernent les allocations de chômage. Ces allocations sont des prestations de sécurité sociale. Supprimer le pointage ou le réorganiser est dès lors de la compétence de l'autorité nationale.

Quant à l'obligation, prévue par la proposition, d'enregistrer « les données relatives au chômage », il y a lieu d'observer que, sauf pour la Région bruxelloise provisoire, cette obligation ne peut porter ni sur la formation professionnelle ni sur le placement des travailleurs, matières pour lesquelles les communautés et les régions sont respectivement compétentes conformément aux dispositions de l'article 4, 16°, et de l'article 6, § 1°, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles.

Le texte de la proposition de loi ne paraît pas traduire pleinement l'intention des auteurs. Ceux-ci entendent, en effet, ainsi qu'en témoignent les développements, substituer au contrôle de pointage, effectué actuellement par les services communaux, un contrôle sérieux au sein des entreprises.

Il est impossible d'effectuer dans les entreprises un contrôle adéquat des chômeurs, tel qu'il est visé dans la réglementation sur les allocations de chômage, si ce n'est pour les chômeurs partiels, qui, par définition, occupent encore un emploi, fût-il à prestations incomplètes, et qui sont d'ailleurs dispensés du pointage. Le contrôle que la proposition vise à instaurer dans les entreprises paraît donc se ramener à un contrôle du travail clandestin.

Même si la proposition a une portée moins étendue que ne l'indiquent ses développements, il n'en faut pas moins observer que des dispositions ayant pour objet le contrôle du travail clandestin dans les entreprises n'ont pas leur place dans la réglementation du chômage, mais bien dans les lois qui concernent la lutte contre le travail clandestin, telles que la loi du 6 avril 1960 concernant l'exécution de travaux de construction ou la loi du 25 janvier 1985 instaurant une carte de sécurité sociale. Les deux matières doivent être nettement séparées, sinon il pourrait en résulter, par exemple, que le chômeur qui ne se présenterait pas au contrôle des chômeurs serait considéré comme travailleur clandestin.

Toujours en ce qui concerne la suppression du pointage obligatoire, il ne suffit pas d'abroger l'article 195 de l'arrêté royal précité du 20 décembre 1963 et d'en adapter l'article 153. Le pointage est également visé, notamment, dans les articles 155ter et 196 de cet arrêté.

S'il est décidé de supprimer le pointage, les dispositions de l'article 7, § 10, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui déterminent les obligations des communes en matière de pointage, deviennent également sans objet et doivent être abrogées.

Corrélativement à la suppression du pointage, la proposition vise à charger l'Office national de l'Emploi du soin « d'enregistrer les données relatives au chômage ». A ce sujet, les auteurs déclarent dans les développements : « nous proposons notamment d'obliger les employeurs à tenir un registre du personnel que l'inspection du chômage de l'O.N.Em. pourrait vérifier à tout moment ».

Il convient de rappeler qu'en vertu de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 relatif à la tenue des documents sociaux, les employeurs ont déjà l'obligation de tenir un registre du personnel, un registre de présence ainsi qu'un compte individuel, et ce notamment en vue de combattre le travail clandestin. Un arrêté royal du 30 septembre 1980 charge entre autres les inspecteurs de l'Administration de l'emploi du Ministère de l'Emploi et du Travail de surveiller la tenue de ces documents.

Dans l'état actuel de la législation, le contrôle des chômeurs indemnisés est exercé en règle générale par les communes, sous la surveillance des bureaux régionaux de l'O.N.Em. (art. 153 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963). Le contrôle direct des chômeurs indemnisés est réglé par les articles 22 et suivants de la loi unique du 14 février 1961.

Se pose alors la question de savoir si les auteurs de la proposition envisagent la création au sein de l'O.N.Em. d'un nouveau service d'inspection à compétence générale, ou une extension de la compétence des services d'inspection existants, ce qui entraînerait que ces missions de contrôle feraient double emploi avec celles qui sont visées par l'arrêté royal du 20 septembre 1980 précité. On peut se demander en outre si, indépendamment de la corrélation de fait qu'il peut y avoir entre les deux domaines, il est opportun d'intégrer les services d'inspection de l'O.N.Em. dans un système de surveillance qui vise moins à réprimer les abus en matière d'allocations de chômage qu'à lutter contre le travail clandestin.

En ce qui concerne le choix des textes où il convient d'introduire les nouvelles dispositions, on peut — sans préjudice de ce qui a été observé ci-avant — relever brièvement ce qui suit :

De bapelingen omtrent de stempelcontrole behoren tot de regeling die de werkloosheidsuitkeringen betreft. Werkloosheidsuitkeringen zijn sociale zekerheidsuitkeringen. De afschaffing of de herinrichting van de stempelcontrole behoort dan ook tot de bevoegdheid van de nationale overheid.

Wat de in het voorstel bedoelde verplichting van registratie van « de gegevens van de werkloosheid » betreft, moet worden opgemerkt dat, het voorlopig Brusselse Gewest uitgezonderd, de verplichting niet kan slaan op de beroepsopleiding of de arbeidsbemiddeling waarvoor de gemeenschappen respectievelijk de gewesten bevoegd zijn overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, 16°, en artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De tekst van het voorstel lijkt de bedoeling van de indieners niet volledig weer te geven. Uit de toelichting blijkt inderdaad dat de bedoeling voorstaat om de stempelcontrole door de gemeentelijke diensten te vervangen door een degelijke controle in de ondernemingen.

Behoudens wanneer het gaat om gedeeltelijke werklozen — die bij bepaling nog in een het zij onvolledige dienstbetrekking zijn en overigens van de stempelcontrole zijn vrijgesteld — is in de onderneming geen adequate werklozencontrole als bedoeld in de reglementering betreffende de werkloosheidsuitkeringen mogelijk. De in het voorstel beoogde controle in de onderneming lijkt aldus neer te komen op een controle van sluikwerk.

Zelfs indien het voorstel minder ver reikt dan de in de toelichting uitgedrukte bedoeling, is het zo dat bepalingen omtrent de controle van sluikwerk in de onderneming niet op hun plaats zijn in de werkloosheidsreglementering doch wel in de wetten welke op de bestrijding van het sluikwerk betrekking hebben als daar zijn de wet van 6 april 1960 betreffende de uitvoering van bouwwerken, of de wet van 25 januari 1985 tot invoering van een kaart voor sociale zekerheid. Het past inderdaad beide aangelegenheden terdege gescheiden te houden, zoniet kan men tot het resultaat komen, bijvoorbeeld, dat de werkloze die zich niet op de werklozencontrole aanmeldt, geacht wordt een sluikwerker te zijn.

Nog wat de afschaffing van de verplichte stempelcontrole betreft, volstaat het niet in het meergenoemde koninklijk besluit van 20 december 1963 artikel 195 op te heffen en artikel 153 aan te passen. Onder meer ook de artikelen 155ter en 196 van dat besluit hebben op de stempelcontrole betrekking.

Zo tot de afschaffing van de stempelcontrole wordt beslist, wordt mede zonder voorwerp, het bepaalde in artikel 7, § 10, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders — dat de verplichtingen van de gemeenten met betrekking tot de stempelcontrole vastlegt — en dient het te worden opgeheven.

Aansluitend op de afschaffing van de stempelcontrole beoogt het voorstel de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening uitdrukkelijk te belasten met « de opdracht de gegevens van de werkloosheid te registreren ». Dienomtrent schrijven de indieners in de toelichting : « onder meer stellen wij voor de werkgevers te verplichten een personeelsregister aan te leggen dat op elk ogenblik ter controle moet liggen van de werkloosheidsinspectie van de R.V.A. ».

Er mag worden op gewezen dat krachtens het koninklijk besluit nr. 5 van 23 oktober 1978 betreffende het bijhouden van sociale documenten, de werkgevers — onder meer ter bestrijding van het sluikwerk — al ertoe gehouden zijn een personeelsregister, een aanwezigheidsregister en een individuele rekening bij te houden. Naar luid van een koninklijk besluit van 30 september 1980 zijn onder meer de inspecteurs van de Administratie van de werkgelegenheid van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid met het toezicht op het houden van die bescheiden belast.

In de huidige stand van wetgeving geschiedt de controle op de uitkeringsgerechtigde werklozen in de regel door de gemeenten, onder het toezicht van de gewestelijke bureaus van de R.V.A. (art. 153 van het koninklijk besluit van 20 december 1963). De directe controle op de uitkeringsgerechtigde werklozen is geregeld in de artikelen 22 en volgende van de eenheidswet van 14 februari 1961.

Vraag is dan of de indieners van het voorstel in de schoot van de R.V.A. een nieuwe inspectiedienst met algemene bevoegdheid voor ogen hebben, dan wel een verruiming van de bevoegdheid van de bestaande inspectiediensten, met het gevolg dat die controletaken zullen dupliceren met die welke in het zoëven genoemde koninklijk besluit van 30 september 1980 zijn bedoeld. Vraag is tevens of, onverminderd de feitelijke binding die tussen het ene en het andere kan aanwezig zijn, het opportuun is de inspectiediensten van de R.V.A. in te schakelen in een toezicht dat niet zozeer op het misbruik ter zake van werkloosheidsuitkeringen dan wel op het bestrijden van het sluikwerk gericht is.

Wat de keuze van de plaats van de nieuwe bepalingen betreft, kan men — onverminderd de voorgaande opmerkingen — in het kort het volgende stellen :

1) la suppression du contrôle de pointage et celle de l'intervention communale qui s'y rattache seraient mieux réalisées au sein de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, la première par une disposition prévoyant expressément que le contrôle des chômeurs ne peut comporter de pointage, la seconde par l'abrogation de la disposition du § 7; à défaut de fondement légal, les dispositions des arrêtés d'exécution relatives à ces objets perdront alors leur force juridique;

2) les dispositions qui ont pour objectif direct la lutte contre le travail clandestin doivent figurer dans les lois relatives à cette matière;

3) la création éventuelle d'un nouveau service d'inspection au sein de l'O.N.Em. où l'extension éventuelle des compétences de cet Office serait le mieux réalisée en complétant les dispositions des articles 22 et suivants de la loi unique du 14 février 1961.

La chambre était composée de

MM. :

H. COREMANS, *président de chambre*;

J. VERMEIRE,

M^{me} :

S. VANDERHAEGEN, *conseillers d'Etat*;

MM. :

F. DE KEMPENEER,

G. SCHRANS, *assesseurs de la section de législation*;

M^{me} :

M. BENARD, *greffier*.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur adjoint.

Le Greffier,
(s.) M. BENARD.

Le Président,
(s.) H. COREMANS.

1) het doen vervallen van de stempelcontrole en van de daarop aansluitende gemeentelijke tussenkomst vindt best zijn plaats in artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944, het ene door in artikel 7 uitdrukkelijk te stellen dat de controle op de werklozen geen stempelcontrole mag inhouden, het andere door in artikel 7 de bepaling van § 7 op te heffen; bij ontstentenis van rechtsgrond worden de desbetreffende bepalingen in de uitvoeringsbesluiten zonder rechtskracht;

2) bepalingen die onmiddellijk het bestrijden van het sluikwerk betreffen, horen thuis in de wetten welke het sluikwerk aangaan;

3) een mogelijke oprichting van een nieuwe inspectiedienst in de R.V.A. of een mogelijke verruiming van dezes bevoegdheid wordt best geregeld door een aanvulling van het bepaalde in de artikelen 22 en volgende van de eenheidswet van 14 februari 1961.

De kamer was samengesteld uit

de HH. :

H. COREMANS, *kamervoorzitter*;

J. VERMEIRE,

Mevr. :

S. VANDERHAEGEN, *staatsraden*;

de HH. :

F. DE KEMPENEER,

G. SCHRANS, *assessoren van de afdeling wetgeving*;

Mevr. :

M. BENARD, *greffier*.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de heer M. VAN DAMME, adjunct-auditeur.

De Griffier,
(get.) M. BENARD.

De Voorzitter,
(get.) H. COREMANS.