04-02-1981

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 21e januari 1981 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "op het leerlingwezen voor beroepen uitgeoefend door arbeiders in loondienst", heeft de 28e januari 1981 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 21 janvier 1981 d'une demande d'avis sur un projet de loi "sur l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés", a donné le 28 janvier 1981 l'avis suivant :

Uit de brief van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid blijkt dat de adviesaanvraag zich beperkt tot de bevoegdheidsvraag bedoeld in artikel 3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 9 augustus 1980, inzonderheid met betrekking tot de bepalingen vervat in de artikelen 1 en 44 van het voorontwerp dat ertoe strekt, zoals in de memorie van toelichting omstandig is uiteengezet, het leerlingwezen op een sluitende wijze in te richten.

Omtrent artikel 1.

Volgens het bepaalde in artikel 1, tweede lid, zijn de bepalingen van het voorontwerp "niet van toepassing ... op de leerovereenkomsten aangegaan onder de voorwaarden bepaald in de reglementen betreffende de voortdurende vorming in de middenstand". Wel wordt in artikel 1, derde lid, aan de Koning de bevoegdheid verleend om "volgens de modaliteiten die Hij bepaalt" het voorontwerp "geheel of gedeeltelijk" op die middenstandsleerovereenkomsten van toepassing te maken.

De bepalingen van titel II (artikelen 2 tot 41 van het voorontwerp) regelen het aangaan van de leerovereenkomst, haar vorm en inhoud, de verplichtingen van de patroon en de leerling,

.../...

de schorsing van de uitvoering van de leerovereenkomst en haar beëindiging. Deze bepalingen zijn duidelijk geïnspireerd door die betreffende de arbeidsovereenkomsten vervat in de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. Zij vormen het statuut van de leerovereenkomst en zijn zoals die welke de arbeidsovereenkomsten betreffen van civielrechtelijke aard; zij behoren immers tot het overeenkomstenrecht. Zulks is door de Raad van State reeds vastgesteld in een eerste advies L. 13.650/1 van 10 oktober 1980 omtrent hetzelfde voorontwerp van wet.

Onderstreept mag worden dat die bepalingen van titel II een op zichzelf staand geheel vormen; zij worden in hun juridische aard niet geraakt al naar de praktijk van het gekozen beroep in de industriële sector dan wel in het raam van de middenstandsvorming wordt aangeleerd. Naar aanleiding van een adviesaanvraag omtrent een vorig voorontwerp op de leerovereenkomsten merkte de Raad van State bovendien op dat een onderscheid in het civielrechtelijk statuut van de leerling naargelang het gaat om een opleiding in de industriële sector of in een andere bedrijfssector geen aanknoping vindt in de sociale wetgeving en dat van juridisch standpunt uit een ordelijke regeling van de leerovereenkomst een wet van algemene toepassing postuleert (advies L. 6533/2 van 10 april 1959, Gedr. St., Senaat, 1958-1959, nr 260, blz. 31).

.../...

Ten slotte, het statuut van de leerovereenkomst is zoals dat van de arbeidsovereenkomst van die omvang en belangrijkheid dat de bepalingen die het vaststellen niet als een complementaire aangelegenheid ter uitoefening van een andere bevoegdheid zoals die betreffende de post- en parascolaire vorming of de beroepsomscholing en -bijscholing, kunnen worden beschouwd waarvoor het bepaalde in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan worden ingeroepen.

Op grond van die overwegingen was en is de Raad van State de mening toegedaan dat de bepalingen betreffende het statuut van de leerovereenkomst een materie op zichzelf zijn, waarvan het civielrechtelijk karakter niet voor ernstige twijfels vatbaar is.

Uit de vaststelling dat het regelen van civielrechtelijke aangelegenheden, als hoofdzaak, nog steeds tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort, volgt dat deze de bevoegdheid heeft om, met toepassing van het in artikel 78 van de Grondwet uitgedrukte beginsel, de Koning te machtigen, volgens de regelen die Hij zal vaststellen, het toepassingsgebied van dit voorontwerp te verruimen tot de leerovereenkomsten die vooralsnog erbuiten zijn gehouden.

Evenwel - en ook dat heeft de Raad van State vastgesteld in zijn advies L. 13.650/1 van 10 oktober 1980 - bevat het voorontwerp naast bepalingen die het juridisch statuut van de leerovereenkomst vormen, bepalingen die de inrichting van de leertijd zelf betreffen (titel III : artikelen 42 tot 56 van het voorontwerp). Die bepalingen kunnen essentieel verschillen al naar de bedrijfssector waarin de beroepspraktijk wordt aangeleerd en al naar het oogmerk dat met de beroepsvorming wordt nagestreefd. Zij zijn niet van civielrechtelijke

.../...

aard en kunnen, als hoofdzaak of als bijzaak, deel uitmaken van de bevoegdheid die inzake vorming, beroepsomscholing en -bijscholing aan de Gemeenschappen is toebedeeld.

Zonder dat zulks uitdrukkelijk in het voorontwerp hoeft te worden gesteld, is het duidelijk dat, wanneer de Koning gebruik zou maken van de machtiging die Hem in artikel 1, derde lid, van het voorontwerp is verleend, Hij gebonden is door de bevoegdheidsverdeling die ter uitvoering van de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen nader is uitgewerkt; aan die machtiging kan Hij niet de bevoegdheid ontlenen om bepalingen vast te stellen omtrent materies die door de Grondwet en krachtens de Grondwet genomen wetsbepalingen aan de Gemeenschappen of de Gewesten zouden zijn voorbehouden. Bedoelde machtiging dient uiteraard met die restrictie te worden gelezen.

De Raad van State mag dan ook ertoe besluiten dat de bepalingen van artikel 1 bestaanbaar zijn met die van de Grondwet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dat er geen reden is om die bepalingen te corrigeren of aan te vullen.

Zorgvuldigheidshalve mag eraan worden toegevoegd dat - steeds in zover het gaat om de bepalingen die het juridisch statuut van de leerovereenkomst betreffen - de in artikel 1, derde lid, van het voorontwerp beoogde machtiging eindelijk een deugdelijke rechtsgrond zal kunnen vormen voor het regelen van het statuut van de leerling in de middenstandssector. Tot heden zijn die bepalingen - thans opgenomen in het koninklijk besluit van 4 oktober 1976 betreffende de voortdurende vorming in de middenstand - vastgesteld ter uitvoering van een in de begroting opgenomen machtiging tot subsidiëring van de voortdurende vorming in de middenstand. Het kan volstaan in herin-

.../...

nering te brengen wat de Raad van State dienomtrent opmerkte in zijn advies over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 4 oktober 1976 is geworden :

"Omdat de desbetreffende reglementering steeds is opgevat als een toelageregeling, is aanvaard dat de Koning de macht heeft om, wanneer in de begroting daartoe de nodige kredieten zijn uitgetrokken, de beroepsopleiding en beroepsvolmaking van de middenstand te organiseren. Verschillende bepalingen zijn maar als wettig te aanvaarden omdat zij voorwaarden vormen waaronder op de bedoelde toelagen aanspraak kan worden gemaakt.

Voorts dient te worden opgemerkt dat, gebonden aan de budgettaire voorzieningen, zodanige toelageregeling mede door het beginsel van de eenjarigheid gehouden is, met als gevolg dat de regeling niet dezelfde waarborgen van vastheid biedt als die welke bij of krachtens de wet is genomen" (Belgisch Staatsblad, 11 november 1976, blz. 14.459).

Omtrent artikel 44.

Volgens het bepaalde in artikel 44, eerste lid, van het voorontwerp omvat de leertijd het mededelen aan de leerling niet alleen van praktische kennis doch ook van aanvullende theoretische kennis en van een economische en sociale kennis van algemene aard.

Naar luid van het vierde lid zal de Koning het minimum aantal uren bepalen die per jaar aan de aanvullende vorming op economisch en sociaal gebied moeten worden besteed, alsmede de aard en de inhoud van die vorming.

.../...

Aan de Raad van State is meegedeeld en uit het bepaalde in het vijfde lid kan dat worden afgeleid, dat bedoelde aanvullende vorming in een inrichting van het rijksonderwijs of in een gesubsidieerde onderwijsinrichting zal moeten worden gevolgd. De interventie van de Koning zou zich ertoe beperken de vakken uit de onderwijsprogramma's aan te duiden welke voor de aanvullende vorming in aanmerking komen. In geen geval zou de Koning aan het bepaalde in het vierde lid de bevoegdheid ontlenen om nieuwe vormen van onderricht in te richten. Wel wordt in het vijfde lid eraan toegevoegd dat wanneer de aanvullende vorming wordt gegeven in een inrichting die geen onderwijsinrichting is, als boven omschreven, de vorming moet worden erkend "door de ministers of de staatssecretarissen tot wier bevoegdheid de post- en parascolaire vorming behoort". Met die toevoeging wil de Regering het mogelijk maken dat vormingsvakken die naar hun aard en organisatie tot de post- en parascolaire vorming behoren, in aanmerking kunnen komen voor het verwerven van de aanvullende kennis, bedoeld in artikel 44 van het voorontwerp. Dat soort van onderricht wordt evenwel niet georganiseerd door het voorontwerp; aan de Koning wordt evenmin enige macht toegewezen om zulks te doen. Het voorontwerp beperkt zich ertoe als een vereiste voor de geldigheid van zodanige aanvullende vorming voor de toepassing van de regelen betreffende de leertijd te stellen, dat, in dat geval, een erkenning door de terzake bevoegde overheid nodig is. Het voorontwerp richt die erkenning niet in, noch verplicht de terzake bevoegde overheid, in dit geval de Gemeenschappen, zodanige erkenning in te richten. Het stelt enkel als voorwaarde dat voor het naleven van de verplichtingen inzake leertijd de vorming die buiten een onderwijsinrichting als boven omschreven wordt gevolgd alleen dan in aanmerking kan komen wanneer zij van overheidswege erkend is.

Aldus toegelicht zijn de bepalingen van artikel 44 van het voorontwerp bestaanbaar met de bevoegdheidsverdeling tussen Staat en Gemeenschappen.

.../...

Mocht de Regering ook vakken die in het raam van de middenstandsopleiding of van de beroepsopleiding van minder-validen worden gegeven, voor de opleiding in de industriële sector in aanmerking willen laten komen, dan zou in artikel 44, vijfde lid, van het voorontwerp moeten worden gelezen : "... vormingen erkend zijn door de ministers of de staatssecretarissen tot wier bevoegdheid al naar het geval de post- en parascolaire vorming, de beroepsomscholing of -bijscholing of de beroepsopleiding van minder-validen behoort".

Voor het overige kan verwezen worden naar hetgeen boven is opgemerkt omtrent de restrictie die, met betrekking tot de bepalingen van het voorontwerp die niet tot het civielrechtelijk statuut van de leerovereenkomst behoren, besloten is in de bevoegdheidstoewijzing aan de Koning bedoeld in artikel 1, derde lid, van het voorontwerp.

Il ressort de la lettre du Ministre de l'Emploi et du Travail que la demande d'avis est limitée à la question de compétence visée à l'article 3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 9 août 1980, plus particulièrement en ce qui concerne les dispositions des articles ler et 44 de l'avant-projet, qui a pour objet, ainsi que l'exposé des motifs l'explique abondamment, d'organiser l'apprentissage de manière rationnelle.

Article ler.

Aux termes de l'article ler, alinéa 2, les dispositions de l'avant-projet "ne sont pas d'application ... aux contrats d'apprentissage conclus dans les conditions prévues par les règlements relatifs à la formation permanente dans les classes moyennes". L'article ler, alinéa 3, habilite cependant le Roi à étendre "en tout ou en partie, selon les modalités qu'Il détermine" l'application de la loi en projet aux contrats d'apprentissage ainsi conclus dans les classes moyennes.

Les dispositions du titre II (articles 2 à 41 de l'avant-projet) règlent la conclusion du contrat d'apprentissage, la forme et le contenu de celui-ci, les obligations du patron et de l'apprenti, la suspension de l'exécution du contrat d'apprentissage et sa résiliation. Elles s'inspirent manifestement des dispositions concernant les contrats de travail contenues dans la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Elles constituent le statut de l'apprentissage et, comme ces dernières dispositions, elles sont de droit civil car elles relèvent du droit des contrats. Le Conseil d'Etat l'a déjà constaté dans un premier avis L. 13.650/1 donné le 10 octobre 1980 sur le même avant-projet de loi.

.../...

On peut souligner que ces dispositions du titre II forment un ensemble autonome; leur nature juridique n'est pas affectée selon que la pratique de la profession choisie s'acquiert dans le secteur industriel ou dans le cadre de la formation des classes moyennes. A l'occasion d'une demande d'avis concernant un précédent avant-projet de loi sur les contrats d'apprentissage, le Conseil d'Etat a observé en outre qu'une distinction dans le statut civil de l'apprenti selon qu'il s'agit d'une formation donnée dans le secteur industriel ou dans un autre secteur d'activité ne trouve aucune référence dans la législation sociale et que, du point de vue juridique, une réglementation rationnelle du contrat d'apprentissage postule l'adoption d'une loi qui soit d'application générale (avis L. 6533/2 du 10 avril 1959, Doc. Sénat, 1958-1959, n° 260, p. 31).

Enfin, le statut du contrat d'apprentissage, comme celui du contrat de travail, revêt une ampleur et une importance telles que les dispositions qui l'établissent ne peuvent être considérées comme une matière complémentaire pour l'exercice d'une autre compétence, telle que celle relative à la formation postscolaire et parascolaire, ou à la reconversion et au recyclage professionnels, et pour laquelle on pourrait invoquer l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Sur la base de ces considérations le Conseil d'Etat estimait - et estime toujours - que les dispositions relatives au statut du contrat d'apprentissage constituent une matière en soi, dont le caractère civil ne peut sérieusement être mis en doute.

La constatation que le règlement de matières civiles demeure, pour le principal, de la compétence du législateur national, a pour corollaire qu'il lui appartient, en application

.../...

du principe énoncé à l'article 78 de la Constitution, d'habiliter le Roi à étendre, selon les modalités déterminées par Lui, le champ d'application de la loi en projet aux contrats d'apprentissage qui en sont encore à ce jour exclus.

Toutefois - et le Conseil d'Etat l'a également relevé dans son avis L. 13.650/1 du 10 octobre 1980 - l'avant-projet comporte, outre les dispositions formant le statut juridique du contrat d'apprentissage, des dispositions qui se rapportent à l'organisation de l'apprentissage même (titre III : articles 42 à 56 de l'avant-projet). Ces dispositions peuvent varier essentiellement selon le secteur d'activité où la pratique professionnelle sera acquise et selon l'objectif assigné à la formation professionnelle. Elles ne sont pas de droit civil et peuvent, à titre principal ou accessoire, relever des compétences attribuées aux Communautés en matière de formation, de reconversion et de recyclage professionnels.

Il est clair, sans que l'avant-projet ne doive l'énoncer expressément, que le Roi, s'il fait usage de l'habilitation qui Lui est donnée à l'article ler, alinéa 3, de l'avant-projet, sera lié par le règlement de compétences que la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a mis au point en exécution des articles 59bis et 107quater de la Constitution; Il ne peut emprunter à cette habilitation le pouvoir d'arrêter des dispositions qui concernent des matières que la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution auraient réservées aux Communautés ou aux Régions. L'habilitation doit, de toute évidence, se lire avec cette restriction.

Le Conseil d'Etat est dès lors autorisé à conclure que les dispositions de l'article ler sont compatibles avec la Constitution et avec la loi spéciale du 8 août 1980, et qu'il n'y a aucune raison de les corriger ou de les compléter.

.../...

Par souci de précision, il convient d'ajouter que - toujours dans la mesure où il s'agit des dispositions intéressant le statut juridique du contrat d'apprentissage - l'habilitation prévue par l'article ler, alinéa 3, de l'avant-projet pourra enfin apporter un fondement légal adéquat pour régler le statut de l'apprenti dans le secteur des classes moyennes. Jusqu'à présent, ces dispositions - qui figurent actuellement dans l'arrêté royal du 4 octobre 1976 relatif à la formation permanente dans les classes moyennes - ont été prises en vertu de l'autorisation donnée dans la loi budgétaire de subventionner la formation permanente dans les classes moyennes. Il suffira de rappeler l'observation que le Conseil d'Etat avait faite sur ce point dans l'avis sur le projet qui est devenu l'arrêté royal du 4 octobre 1976 :

"La réglementation en la matière ayant été conçue dès l'origine comme un régime de subvention, il est admis que le Roi a le pouvoir d'organiser la formation et le perfectionnement professionnels des classes moyennes dès lors que le budget prévoit les crédits nécessaires à cet effet. Plusieurs dispositions ne peuvent être considérées comme légales que parce qu'elles formulent les conditions pour pouvoir prétendre au bénéfice de ces subventions.

Il convient d'observer en outre qu'un tel régime de subvention, étant lié aux dispositions budgétaires, est également tenu par le principe de l'annualité, de sorte que ce régime n'offre pas les mêmes garanties de stabilité que celui qui est établi par ou en vertu d'une loi" (Moniteur belge, 11 novembre 1976, p. 14.459).

.../...

Article 44.

Aux termes de l'article 44, alinéa ler, de l'avant-projet, l'apprentissage comporte la communication à l'apprenti non seulement de connaissances pratiques mais également de connaissances théoriques complémentaires et de connaissances générales dans le domaine économique et social.

L'alinéa 4 du même article charge le Roi de déterminer le nombre minimum d'heures devant être réservées, au cours d'une année, à la formation économique et sociale, ainsi que la nature et le contenu de cette formation.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat, et il se déduit d'ailleurs de la disposition de l'alinéa 5, que cette formation complémentaire devra être reçue dans un établissement d'enseignement de l'Etat ou dans un établissement d'enseignement subventionné. L'intervention du Roi consisterait uniquement à désigner celles des matières des programmes d'enseignement qui sont retenues pour la formation complémentaire. La disposition de l'alinéa 4 ne conférerait en aucun cas au Roi le pouvoir d'organiser de nouvelles formes d'enseignement. L'alinéa 5 ajoute, il est vrai, qu'au cas où elle est donnée dans un établissement autre qu'un établissement d'enseignement de l'Etat ou un établissement d'enseignement subventionné, la formation complémentaire doit être agréée "par les ministres ou secrétaires d'Etat qui ont la formation postscolaire ou parascolaire dans leurs attributions". Par cette adjonction, le Gouvernement entend permettre que certaines matières de la formation qui, en raison de leur nature et de leur organisation, relèvent de la formation postscolaire ou parascolaire, puissent être retenues pour l'acquisition des connaissances complémentaires au sens de l'article 44 de l'avant-projet. Mais ce genre d'enseignement n'est pas organisé par

.../...

l'avant-projet et le Roi n'est pas non plus habilité à le faire. L'avant-projet se borne à disposer, au titre de condition de validité de cette formation complémentaire pour l'application des règles régissant l'apprentissage, qu'un agrément doit, dans ce cas, être accordé par l'autorité compétente. L'avant-projet n'organise pas cet agrément ni n'impose à l'autorité compétente, en l'occurrence les Communautés, de l'organiser. Il se borne à énoncer la condition que la formation suivie en dehors des établissements d'enseignement susvisés ne peut être retenue, pour le respect des obligations en matière d'apprentissage, que si elle est agréée par l'autorité compétente.

Ainsi éclairées, les dispositions de l'article 44 de l'avant-projet sont compatibles avec la répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés.

Au cas où il entrerait dans l'intention du Gouvernement de prendre également en considération, pour la formation donnée dans le secteur industriel, des matières enseignées dans le cadre de la formation des classes moyennes ou de la formation professionnelle des handicapés, il y aurait lieu de rédiger l'article 44, alinéa 5, de l'avant-projet comme suit : "... elles doivent être agréées par les ministres ou secrétaires d'Etat qui ont dans leurs attributions, selon le cas, la formation postscolaire et parascolaire, la reconversion ou le recyclage professionnels ou la formation professionnelle des handicapés".

Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie à l'observation faite ci-dessus au sujet de la restriction qu'implique, en ce qui concerne les dispositions de l'avant-projet ne relevant pas du statut civil du contrat d'apprentissage, l'habilitation donnée au Roi à l'article ler, alinéa 3, de l'avant-projet.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
	P. TAPIE,	kamervoorzitter, président de chambre,
	H. COREMANS, Ch. HUBERLANT, R. VAN AELST, Gh. TACQ,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. VAN HECKE, P. DE VISSCHER, F. RIGAUX, G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw : Madame :	J. TRUYENS,	griffier, greffier,
de Heer : Monsieur :	G. DE SLOOVER,	toegevoegd griffier. greffier assumé.

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

De verslagen werden uitgebracht door de H. J. SALMON, auditeur, en door de H. J. VERMEIRE, adjunct-auditeur.

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

Les rapports ont été présentés par M. J. SALMON, auditeur, et par M. J. VERMEIRE, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. TRUYENS. H. ADRIAENS.