COORDINATIE

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'EATAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 december 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. "tot invoering van een stelsel van alternerende tewerkstelling en opleiding voor de jongeren tussen 18 en 25 jaar", door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid op 15 december 1986 geamendeerd, heeft op 16 december 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 11 décembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "visant à instaurer un système associant le travail et la formation pour les jeunes de 18 à 25 ans", amendé par le Ministre de l'Emploi et du Travail le 15 décembre 1986, a donné le 16 décembre 1986 l'avis suivant :

RECHTSGROND.

Het ontwerp voorziet in een stelsel van tewerkstelling van jongeren tussen 18 en 25 jaar waarbij hen de mogelijkheid wordt geboden tijdens een gedeelte van hun tewerkstelling een opleiding te volgen.

De werkgevers die deze jongeren tewerkstellen kunnen voor de duur van het tijdvak van alternerende arbeid en opleiding aanspraak maken op vrijstelling van de sociale-zekerheidsbijdragen van de werkgever.

Als rechtsgrond wordt in de aanhef terecht verwezen naar artikel 1, 6°, a) en b), van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning.

Luidens deze bepaling kan de Koning, met het oog op onder meer de bevordering van de tewerkstelling, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde bij te dragen tot het scheppen van werkgelegenheid en het opslorpen van de werkloosheid door de sociale-zekerheidsbijdragen van de werkgevers af te schaffen, te verminderen of op een andere wijze te verdelen en door het nemen van specifieke maatregelen voor de jongeren.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Men vulle het opschrift aan als volgt :

"Koninklijk besluit nr. tot invoering van een stelsel van alternerende tewerkstelling en opleiding voor de jongeren tussen 18 en 25 jaar en tot tijdelijke vermindering van de sociale-zekerheidsbijdragen van de werkgever verschuldigd in hoofde van deze jongeren".

Artikel 1.

Duidelijkheidshalve vermelde men in a) uitdrukkelijk de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en de Minister van Sociale Zaken.

Gelet op de inhoud van de eerste zin van b), stelle men de laatste zin als volgt :

"Als werkgevers worden eveneens beschouwd, de beoefenaars van een vrij beroep".

Blijkens de bepaling onder c) komt voor de toepassing van het besluit in aanmerking, "elke werkzoekende die op het ogenblik van zijn aanwerving (lees : het tijdstip van zijn indienstneming) ouder is dan 18 jaar en jonger dan 25 jaar".

.../...

Men zal vaststellen dat deze voorwaarde veel ruimer is dan die van het overeenkomstige ontwerp van bijzondere-machtenbesluit houdende tijdelijke vermindering van de werkgeversbijdragen van sociale zekerheid, ter bevordering van de aanwerving van jonge werkzoekenden en van langdurige werklozen, waarover de Raad van State op 11 december 1986 het advies nr. L. 17.711/1 heeft uitgebracht. In dat ontwerp moet de gegadigde jongere tussen 18 en 25 jaar "bij de R.V.A. zijn ingeschreven hetzij als volledig uitkeringsgerechtigd werkloze sinds minstens één jaar, hetzij als niet-tewerkgestelde verplicht ingeschreven werkzoekende sinds minstens achttien maanden".

In d) schrijve men "... de arbeidsovereenkomst op grond waarvan de jongere voor onbepaalde tijd wordt tewerkgesteld" en vervange men "vorming" door "opleiding".

Littera e) van dit artikel luidt als volgt :

"e) de conventie werk-opleiding : de conventie waarbij een werkgever een jongere aanwerft (lees : in dienst neemt) met een arbeidsovereenkomst. Ze bedraagt minimum één jaar en maximaal drie jaar. Ze organiseert het werk en de opleiding. Deze opleiding bedraagt in totaal minimum ( ) uren per jaar".

Gelet op het belang van dit nieuwe type van overeenkomst, is deze bepaling al te summier gehouden. Ze moet worden aangevuld met nadere regels, onder meer betreffende de

.../...

schorsing en de beëindiging alsmede de verhouding ervan tot de arbeidsovereenkomst die erop gebaseerd is.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat vanuit taalkundig oogpunt het woord conventie niet kan worden gebruikt voor het benamen van deze nieuwe overeenkomst.

Artikel 2.

Verwijzend naar zijn hierboven vermeld advies van 11 december 1986, stelt de Raad van State voor, paragraaf 1 aan te passen als volgt :

"... vrijstelling van de sociale-zekerheidsbijdragen van de werkgever, bepaald in artikel 38, § 3, 1° tot 7° en 9°, en § 3bis, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, tot beloop van het bedrag van die bijdragen berekend op het gemiddeld minimum maandinkomen gewaarborgd door artikel 3 van de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 23 van 25 juli 1975".

De bepaling onder § 3 passe men aan als volgt :

"De Koning bepaalt de nadere regelen betreffende de toekenning van de voormelde vermindering alsmede de controle erop".

.../...

Artikel 3.

Men passe de inleidende zin van § 1 aan als volgt :

"Komen niet in aanmerking voor de toepassing van dit besluit, de jongeren die houder zijn :".

Paragraaf 2 van dit artikel luidt als volgt :

"§ 2. De Koning kan van de diploma-voorwaarden vastgesteld in § 1 afwijken".

Deze delegatie is te algemeen. Om bestaanbaar te zijn met de bijzondere-machtenwet moet ze worden aangevuld met criteria of precieze richtlijnen.

Artikel 4.

Het tweede lid bepaalt dat "van het voordeel van dit besluit worden uitgesloten, de werkgevers die de bij het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1986 (lees : 1983) vastgestelde bepalingen niet nakomen".

Aan de Raad van State is meegedeeld dat werkgevers die, met toepassing van artikel 9 van voormeld koninklijk besluit nr. 230, vrijgesteld zijn van het tewerkstellen van stagiairs, niet uitgesloten zijn van de toepassing van het ontworpen besluit, dit in tegenstelling tot het bepaalde in artikel 6, § 2, van het hierboven onder artikel 2 vermelde ontwerp van bijzondere-machtenbesluit waarover de Raad van State op 11 december 1986 het advies nr. L. 17.711/1 heeft uitgebracht.

.../...

Artikel 5.

Dit artikel luidt als volgt :

"Artikel 5.-

Het voordeel van dit besluit mag niet gecumuleerd worden met een ander voordeel dat ten laste van de Rijksbegroting zou worden toegekend op grond van dezelfde indienstneming".

Deze cumulatieregeling is zeer ruim gesteld en kan daardoor aanleiding geven tot interpretatiemoeilijkheden.

De Regering zal moeten nagaan of die bepaling niet nader gepreciseerd moet worden, bv. door de uitdrukkelijke vermelding van de bedoelde voordelen.

Artikel 6.

Dit artikel, bij wijze van amendement overgelegd, luidt als volgt :

"Artikel 6.-

De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, de nodige maatregelen nemen om de in artikel 2 bedoelde vrijstelling van werkgeversbijdragen ook van toepassing te maken op de leerlingen wier leerovereenkomst of gecontroleerde leerverbintenis werd erkend overeenkomstig de voorwaarden bepaald bij de reglementering betreffende de voortdurende vorming van de middenstand en de leerlingen wier leerovereenkomst valt onder het toepassingsgebied van de wet van 19 juli 1983 op het leerlingenwezen voor beroepen uitgeoefend door arbeiders in loondienst".

.../...

Het toepassingsgebied van een wettelijke regeling uitbreiden behoort tot het wezen zelf van die regeling.

De Koning is daartoe slechts bevoegd binnen het tijdvak waarvoor Hem door de wet van 27 maart 1986 bijzondere machten zijn verleend.

Eenmaal dit tijdperk verstreken, kan die uitbreiding slechts gebeuren door of krachtens een uitdrukkelijke wetsbepaling.

Overigens is het de Raad van State niet duidelijk hoe de bepalingen van het ontwerp van toepassing zouden worden gemaakt op de bedoelde leerlingen, in wier hoofde, krachtens artikel 4 van het koninklijk besluit van 28 november 1969, de toepassing van de sociale-zekerheidswet van 27 juni 1969 is beperkt tot de regeling betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, terwijl het ontwerp, blijkens het bepaalde in artikel 2, voor die regeling niet voorziet in een vrijstelling van de werkgeversbijdrage.

Slotopmerking.

Gelet op het bepaalde in artikel 1, a), is het aangewezen dat de Ministers van Onderwijs en van Middenstand het besluit mede voordragen en ondertekenen en dat ze mede met de uitvoering worden belast.

FONDEMENT LEGAL.

Le projet prévoit en faveur des jeunes de 18 à 25 ans un régime d'emploi qui leur offre la possibilité de suivre des cours de formation pendant une partie de la durée de leur occupation.

Pendant la durée de cette formation-travail en alternance, les employeurs de ces jeunes peuvent prétendre à l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale.

Le préambule invoque comme fondement légal, à juste titre, l'article 1er, 6°, a) et b), de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Aux termes de cette disposition, le Roi peut, afin d'assurer notamment la promotion de l'emploi, prendre par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres toutes les mesures utiles en vue de contribuer à la création d'emplois et à la résorption du chômage par la suppression, la diminution ou par une autre répartition des cotisations patronales de sécurité sociale et par des mesures spécifiques pour les jeunes.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

Il conviendrait de compléter l'intitulé comme suit :

"Arrêté royal n° instaurant un système associant le travail et la formation pour les jeunes de 18 à 25 ans et portant réduction temporaire des cotisations patronales de sécurité sociale dues dans le chef de ces jeunes".

Article 1er.

Par souci de clarté, il y a lieu de mentionner expressément au a) le Ministre de l'Emploi et du Travail et le Ministre des Affaires sociales.

Eu égard au contenu de la première phrase du b), il conviendrait de rédiger la dernière phrase comme suit :

"Sont également considérés comme employeurs, les titulaires d'une profession libérale".

Aux termes du c), l'arrêté est applicable à "tout demandeur d'emploi qui, au moment de son engagement, est âgé de plus de 18 ans et de moins de 25 ans".

.../...

On constatera que cette condition est beaucoup plus large que celle qui est prévue par le projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux portant réduction temporaire des cotisations patronales de sécurité sociale en vue de favoriser l'engagement de jeunes demandeurs d'emploi et de chômeurs de longue durée, au sujet duquel le Conseil d'Etat a donné le 11 décembre 1986 l'avis n° 17.711/1. Selon ce projet, le jeune candidat entre 18 et 25 ans doit être "inscrit à l'O.N.E.M. soit comme chômeur complet indemnisé depuis au moins un an, soit comme demandeur d'emploi inoccupé et obligatoirement inscrit depuis au moins dix-huit mois".

Au d), il convient d'écrire "... le contrat de travail sur la base duquel le jeune est engagé pour une durée indéterminée" et de remplacer, dans le texte néerlandais, le mot "vorming" par le mot "opleiding".

Le littera e) de cet article est rédigé comme suit :

"e) la convention emploi-formation : la convention par laquelle un employeur engage un jeune dans les liens d'un contrat de travail. Elle s'étend sur une période d'un an au minimum et de trois ans au maximum. Elle organise le travail et la formation. Cette dernière porte au minimum sur un total de ( ) heures par an".

Eu égard à l'importance que revêt ce nouveau type de convention, la disposition reproduite ci-avant est par trop sommaire. Elle doit être complétée par l'indication de

.../...

certaines modalités, relatives notamment à la suspension et à la résiliation de la convention ainsi qu'au rapport entre cette convention et le contrat de travail qui est basé sur elle.

Enfin, il y a lieu d'observer, en ce qui concerne le texte néerlandais, que du point de vue linguistique le terme "conventie" ne peut être utilisé pour désigner le nouveau type de convention.

Article 2.

Se référant à son avis du 11 décembre 1986 précité, le Conseil d'Etat propose d'adapter le paragraphe 1er comme suit :

"... exonération des cotisations patronales de sécurité sociale visées à l'article 38, § 3, 1° à 7° et 9°, et § 3bis, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés jusqu'à concurrence du montant de ces cotisations calculées sur le revenu minimum mensuel moyen garanti par l'article 3 de la convention collective de travail n° 23 du 25 juillet 1975".

Il convient d'adapter le texte néerlandais du paragraphe 3 comme suit :

.../...

"De Koning bepaalt de nadere regelen betreffende de toekenning van de voormelde vermindering alsmede de controle erop".

Article 3.

Il convient d'adapter la phrase introductive du paragraphe 1er de cet article comme suit :

"Ne sont pas admis au bénéfice du présent arrêté, les jeunes qui sont titulaires :".

Le paragraphe 2 est rédigé comme suit :

"§ 2. Le Roi peut déroger aux conditions de diplôme fixées au § 1er".

Cette délégation est trop générale. Pour être compatible avec la loi de pouvoirs spéciaux, elle doit être assortie de critères ou de directives précises.

Article 4.

L'alinéa 2 de cet article dispose que "sont ... exclus du bénéfice du présent arrêté les employeurs qui ne satisfont pas aux dispositions prévues par l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983".

.../...

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que les employeurs qui, en application de l'article 9 de l'arrêté royal n° 230 précité, sont dispensés d'occuper des stagiaires, ne sont pas exclus de l'application de l'arrêté en projet, contrairement à ce que dispose l'article 6, § 2, du projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux mentionné ci-avant lors de l'examen de l'article 2 et au sujet duquel le Conseil d'Etat a donné, le 11 décembre 1986, l'avis n° L. 17.711/1.

Article 5.

Cet article est rédigé comme suit :

"Article 5.-

Le bénéfice du présent arrêté ne peut être cumulé avec un autre avantage qui serait accordé à charge du budget de l'Etat en raison de la même mise au travail".

Cette disposition anti-cumul est rédigée en termes très larges et peut dès lors donner lieu à des difficultés d'interprétation.

Il appartiendra au Gouvernement de vérifier si cette disposition ne doit pas être précisée, par exemple, par la mention expresse des avantages visés.

.../...

Article 6.

Cet article, soumis à titre d'amendement, est rédigé comme suit :

"Article 6.-

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre les mesures nécessaires afin de rendre applicable l'exonération des cotisations patronales prévue à l'article 2, aux apprentis dont le contrat d'apprentissage contrôlé a été reconnu conformément aux conditions prévues à la réglementation relative à la formation permanente dans les classes moyennes, et les apprentis dont le contrat d'apprentissage tombe sous le champ d'application de la loi du 19 juillet 1983 sur l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés".

L'extension du champ d'application de dispositions légales est un élément qui relève de l'essence même de ces dispositions.

Le Roi ne peut y procéder que pendant la période pour laquelle la loi du 27 mars 1986 Lui a attribué des pouvoirs spéciaux.

Après l'expiration de cette période, cette extension ne peut plus se faire que par une disposition légale expresse ou en vertu d'une telle disposition.

.../...

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas clairement comment les dispositions du projet seraient rendues applicables aux apprentis visés, pour lesquels, en vertu de l'article 4 de l'arrêté royal du 28 novembre 1969, l'application de la loi sur la sécurité sociale du 27 juin 1969 est limitée au régime des vacances annuelles des travailleurs, alors qu'aux termes de son article 2, le projet ne prévoit pas d'exonération des cotisations patronales pour ce régime.

Observation finale.

Eu égard à la disposition de l'article 1er, a), il s'indique d'associer les Ministres de l'Education nationale et des Classes moyennes à la proposition, au contreseing et à l'exécution de l'arrêté.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.