

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 februari 1997 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 1984 tot vaststelling in de ondernemingen van de uitvoeringsmaatregelen van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van de jongeren in het arbeidsproces", heeft op 6 november 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 28 février 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 16 janvier 1984 fixant pour les entreprises les mesures d'exécution de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes", a donné le 6 novembre 1997 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 16 januari 1984 tot vaststelling in de ondernemingen van de uitvoeringsmaatregelen van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces.

Die wijzigingen komen neer op wat volgt :

- personen die een beroepsopleiding hebben genoten welke is erkend door een instelling of een dienst die op het niveau van de gewesten of de gemeenschappen belast is met de tewerkstelling of de beroepsopleiding, worden voortaan niet meer beschouwd als personen die beroepsarbeid hebben verricht in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 (artikel 1 van het ontwerp). Rechtsgrond daartoe biedt artikel 1, tweede lid, van het laatstgenoemde besluit, dat de Koning ermee belast het begrip "beroepsarbeid" te omschrijven;
- de ondernemingen bedoeld in artikel 4, 6°, van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983, worden niet langer vrijgesteld van de verplichting om bij het subregionaal tewerkstellingscomité van de plaats van hun exploitatiezetel een aanvraag in te dienen om geheel of gedeeltelijk te worden vrijgesteld van de verplichting stagiairs aan te werven (artikel 2 van het ontwerp). Deze wijziging is in overeenstemming met het bepaalde in

.../...

artikel 9, § 1, van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983;

- de procedure wordt geregeld overeenkomstig dewelke ondernemingen geheel of gedeeltelijk vrijstelling kunnen krijgen van de verplichting om stagiairs met een eerste werkervaringscontract aan te werven (artikelen 3 tot 5 van het ontwerp). De Koning put daartoe een voldoende rechtsgrond uit artikel 10ter, derde lid, van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983, dat Hem ermee belast de nadere regelen en de te volgen procedure te bepalen in geval van een aanvraag tot het verkrijgen van een gehele of gedeeltelijke vrijstelling om stagiairs met een eerste werkervaringscontract aan te werven;
- het model van het eerste werkervaringscontract wordt aangepast in het licht van de mogelijkheid tot het verlengen ervan (artikel 6 van het ontwerp). De rechtsgrond daartoe wordt geboden door artikel 16, § 3, van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983, dat de Koning opdraagt het model te bepalen van de schriftelijke overeenkomst die tussen de stagiair en de administratie of de onderneming wordt gesloten.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid hoeven enkel de artikelen van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 die het ontwerp tot rechtsgrond strekken en de wijzigende teksten daarvan te worden vermeld. Er kan derhalve met de volgende redactie worden volstaan :

"Gelet op het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces, inzonderheid op de artikelen 1, tweede lid, 9, § 1, 10ter, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 27 januari 1997, en 16, § 3;"

Ook de redactie van het tweede lid kan worden vereenvoudigd, daar in dat lid enkel moet worden verwezen naar de artikelen van het koninklijk besluit van 16 januari 1984 welke het ontwerp beoogt te wijzigen en naar de wijzigende teksten van die artikelen. Men schrijve derhalve :

"Gelet op het koninklijk besluit van 16 januari 1984 tot vaststelling in de ondernemingen van de uitvoeringsmaatregelen van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces, inzonderheid op artikel 3, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 6 mei 1985 en 28 februari 1996, artikel 5, gewijzigd bij het koninklijk

.../...

besluit van 28 januari 1992 en bijlage II, toegevoegd bij het koninklijk besluit van 28 februari 1996;".

Artikel 1

Artikel 3, tweede lid, tweede (niet : "2de") streepje, van het koninklijk besluit van 16 januari 1984, werd gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 februari 1996. Bijgevolg moet in artikel 1 van het ontwerp worden geschreven : "... betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 28 februari 1996, worden ...".

Op het einde van de Nederlandse tekst schrijve men bovendien : "... de woorden "of erkend" ingevoegd".

In de overeenkomstige Franse tekst kan het woord "et/" vervallen.

Artikel 2

Dit artikel moet worden geredigeerd als volgt :

"Artikel 5, tweede lid, van hetzelfde besluit, toegevoegd bij het koninklijk besluit van 28 januari 1992, wordt opgeheven".

.../...

Artikelen 3 tot 5

1. Deze artikelen maken deel uit van een nieuw hoofdstuk IIIbis dat in het koninklijk besluit van 16 januari 1984 wordt ingevoegd. Het is gebruikelijk dergelijke invoeging in één enkele wijzigende bepaling onder te brengen, te stellen als volgt :

"Art. 3. In hetzelfde besluit wordt een hoofdstuk IIIbis ingevoegd, dat de artikelen 14bis en 14ter omvat en waarvan de tekst luidt als volgt :

"Hoofdstuk IIIbis. Vrijstelling van eerste werkervaringscontracten.

Art. 14bis (...)

Art. 14ter (...)"

Indien op deze suggestie wordt ingegaan zal de nummering van de artikelen van het ontwerp moeten worden aangepast.

2. De ontworpen artikelen 14bis en 14ter moeten uiteraard worden gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 10ter van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983. Dat houdt onder meer in dat de verplichtingen welke voor de werkgever reeds uit de laatstgenoemde bepaling voortvloeien, zonder opnieuw uitdrukkelijk te worden vermeld in de ontworpen bepalingen, blijven

.../...

bestaan. Zo zal de werkgever, om in aanmerking te kunnen komen voor een vrijstelling van het aanwerven van stagiairs met een eerste werkervaringscontract, moeten kunnen bewijzen dat er geen werkzoekenden op de arbeidsmarkt beschikbaar zijn die in aanmerking komen voor een eerste werkervaringscontract, ook al wordt aan dat bewijs niet gerefereerd in de ontworpen artikelen 14bis en 14ter.

Ontworpen artikel 14bis

1. In het eerste lid wordt beter geschreven : "... geheel of gedeeltelijk vrijgesteld wenst te worden van de aanwerving van stagiairs met een eerste werkervaringscontract, moet bij een ter post aangetekend schrijven, ...".

2. Men passe de Nederlandse tekst na het tweede streepje van het tweede lid aan als volgt :

"- het personeelsbestand van de onderneming, uitgesplitst naar werklieden en bedienden van de juridische eenheid en in voorkomend geval van de technische bedrijfs-eenheden;".

3. In de Nederlandse tekst na het vierde streepje van het tweede lid moet worden geschreven : "... of bij ontstentenis daarvan het comité voor veiligheid, gezondheid

.../...

en verfraaiing der werkplaatsen, of bij ontstentenis daarvan de vakbondsafvaardiging" (1).

Ontworpen artikel 14ter

1. Het valt niet goed in te zien om welke reden de opsomming van de organen welke over de aanvraag tot gehele of gedeeltelijke vrijstelling moeten adviseren en onder meer de hen meegedeelde inlichtingen moeten doorzenden aan de bevoegde minister, verschilt van de opsomming welke terzake voorkomt in zowel artikel 10ter van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983, als het ontworpen artikel 14bis.

Voorts wordt, voor zover zulks strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, op het einde van het eerste lid, beter geschreven : "binnen de maand die volgt op de datum van de indiening van de aanvraag" in plaats van "in de maand van de aanvraag".

2. Blijkens het ontworpen artikel 14ter, tweede lid, wordt, bij ontstentenis van een beslissing van de minister binnen een termijn van twee maanden na de datum van het indienen van de aanvraag, de aanvraag om vrijstelling geacht geweigerd te zijn.

(1) Ook in nog andere bepalingen van het koninklijk besluit van 16 januari 1984 (zie artikel 6) zal van het "comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen" en de "vakbondsafvaardiging" moeten worden gewaagd.

Het procédé van de impliciete weigeringsbeslissing is niet nieuw en wordt zelfs in het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 gehanteerd (1). De Raad van State, afdeling wetgeving, meent er evenwel op te moeten wijzen dat dergelijk procédé beter uitzondering blijft, vermits er ernstige bezwaren aan verbonden zijn op het vlak van de rechtszekerheid en de waarborgen voor de rechtzoekende. Onder meer zijn dergelijke impliciete weigeringsbeslissingen niet gemotiveerd en in beginsel worden zij evenmin bekendgemaakt of betekend. Het is dan ook de vraag of de regering, voor zover zij het procédé van de stilzwijgende beslissing meent te moeten aanwenden, er niet beter aan doet om, althans wat het ontworpen artikel 14ter betreft, te voorzien in een stilzwijgende beslissing van vrijstelling in plaats van weigering.

3. Om wetgevingstechnische redenen schrijve men in de Franse tekst van het ontworpen artikel 14ter, tweede lid, "alinéa 1er" in plaats van "1er alinéa".

Artikel 6

Men vervolledige de inleidende zin als volgt :

"In bijlage II van hetzelfde besluit, toegevoegd bij het koninklijk besluit van 28 februari 1996, wordt een artikel 9bis ingevoegd, luidend als volgt :".

(1) Zie artikel 9, § 1, van dat besluit.

Voorts lijkt, naar analogie van de terminologie welke wordt gebezigd in de ontworpen artikelen 14bis en 14ter, in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 9bis, tweede lid, van bijlage II, te moeten worden geschreven "de directeur van de subregionale tewerkstellingsdienst" in plaats van "de directeur van de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling".

Vraag is trouwens of het geen aanbeveling verdient een exemplaar van het ontwerp van nieuwe overeenkomst toe te zenden aan elk orgaan dat met toepassing van de ontworpen artikelen 14bis en 14ter kennis heeft genomen van de aanvraag tot vrijstelling, hieromtrent de vereiste inlichtingen heeft meegedeeld aan de bevoegde minister en erover heeft geadviseerd. Indien deze vraag positief zou worden beantwoord, zal uiteraard de redactie van het ontworpen artikel 9bis, tweede lid, van bijlage II, met die bedoeling in overeenstemming moeten worden gebracht.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 16 janvier 1984 fixant pour les entreprises les mesures d'exécution de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes.

Ces modifications consistent en ce qui suit :

- les personnes qui ont bénéficié d'une formation professionnelle agréée par un organisme ou un service chargé, au niveau des régions ou des communautés, de l'emploi ou de la formation professionnelle, ne sont plus considérées désormais comme des personnes ayant exercé une activité professionnelle au sens de l'article 1er de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 (article 1er du projet). Le fondement légal requis à cet effet est procuré par l'article 1er, alinéa 2, de ce dernier arrêté, qui confie au Roi le soin de définir la notion d'"activité professionnelle";
- les entreprises visées à l'article 4, 6°, de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983, ne sont plus dispensées de l'obligation d'introduire, auprès du comité subrégional de l'emploi du lieu de leur siège d'exploitation, une demande visant à être dispensées en tout ou en partie de l'obligation d'engager des stagiaires (article 2 du projet). Cette modification est conforme à la règle énoncée à l'article 9, § 1er, de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983;

- la procédure correspond à celle selon laquelle les entreprises peuvent obtenir une dispense totale ou partielle de l'obligation d'engager des stagiaires dans les liens d'un contrat de première expérience professionnelle (articles 3 à 5 du projet). Le Roi tient, à cet effet, un fondement légal suffisant de l'article 10ter, alinéa 3, de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983, qui Lui confie le soin de fixer les modalités et la procédure à suivre lorsqu'une demande vise à obtenir une dispense totale ou partielle d'engager des stagiaires dans les liens d'un contrat de première expérience professionnelle;
- le modèle du contrat de première expérience professionnelle est adapté en ce sens qu'il est assorti de la possibilité de le prolonger (article 6 du projet). Le fondement légal est procuré à cet effet par l'article 16, § 3, de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983, qui confie au Roi le soin d'établir le modèle du contrat écrit conclu entre le stagiaire et l'administration ou l'entreprise.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Le premier alinéa ne doit faire mention que des articles de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 qui procurent un fondement légal au projet et des textes qui les ont modifiés. Il peut suffire, dès lors, d'écrire ce qui suit :

.../...

"Vu l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes, notamment les articles 1er, alinéa 2, 9, § 1er, 10ter, inséré par l'arrêté royal du 27 janvier 1997, et 16, § 3;".

En outre, l'énoncé du deuxième alinéa peut être simplifié, dès lors qu'il doit uniquement faire référence aux articles de l'arrêté royal du 16 janvier 1984 que le projet entend modifier et aux textes qui les modifient. On écrira donc :

"Vu l'arrêté royal du 16 janvier 1984 fixant pour les entreprises les mesures d'exécution de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes, notamment l'article 3, modifié par les arrêtés royaux des 6 mai 1985 et 28 février 1996, l'article 5, modifié par l'arrêté royal du 28 janvier 1992 et l'annexe II, ajoutée par l'arrêté royal du 28 février 1996;".

Article 1er

L'article 3, alinéa 2, deuxième (et non : "2ème") tiret, de l'arrêté royal du 16 janvier 1984, a été modifié par l'arrêté royal du 28 février 1996. Par conséquent, il y aurait lieu d'écrire à l'article 1er du projet : "... relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes, modifié par l'arrêté royal du 28 février 1996, les mots ...".

.../...

A la fin du texte néerlandais, on écrira en outre :
"... de woorden "of erkend" ingevoegd".

Dans le texte français correspondant, il conviendrait de supprimer le mot "et/".

Article 2

Cet article devrait être rédigé comme suit :

"L'article 5, alinéa 2, du même arrêté, ajouté par l'arrêté royal du 28 janvier 1992, est abrogé".

Articles 3 à 5

1. Ces articles figurent dans un chapitre IIIIbis, nouveau, qui est inséré dans l'arrêté royal du 16 janvier 1984. L'usage recommande d'inscrire pareil ajout dans une seule et même disposition modificative, rédigée comme suit :

"Art. 3. Dans le même arrêté, il est inséré un chapitre IIIIbis, comportant les articles 14bis et 14ter et rédigé comme suit :

"Chapitre IIIIbis. Dispense de contrats de première expérience professionnelle.

Art. 14bis (...)

Art. 14ter (...)"

.../...

Si cette suggestion est retenue, il faudra adapter la numérotation des articles du projet.

2. De toute évidence, les articles 14bis et 14ter en projet doivent être lus en combinaison avec l'article 10ter de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983. Il en résulte, entre autres, que les obligations découlant déjà pour l'employeur de cette dernière disposition, subsistent, bien qu'elles ne soient pas répétées explicitement dans les dispositions en projet. Ainsi, pour pouvoir bénéficier d'une dispense d'engager des stagiaires dans les liens d'un contrat de première expérience professionnelle, l'employeur devra pouvoir prouver qu'aucun demandeur d'emploi entrant en ligne de compte pour un contrat de première expérience professionnelle n'est disponible sur le marché du travail, même si les articles 14bis et 14ter en projet ne font pas état de cette preuve.

Article 14bis en projet

1. A l'alinéa 1er, il serait préférable d'écrire : "... souhaite être dispensée en tout ou en partie de l'engagement de stagiaires dans les liens d'un contrat de première expérience professionnelle, doit introduire une demande, ...".

.../...

2. Il y aurait lieu de remanier comme suit le texte néerlandais du deuxième tiret de l'alinéa 2 :

"- het personeelsbestand van de onderneming, uitgesplitst naar werklieden en bedienden van de juridische eenheid en in voorkomend geval van de technische bedrijfs-eenheden;".

3. Dans le texte néerlandais du quatrième tiret de l'alinéa 2, il faudrait écrire : "... of bij ontstentenis daarvan het comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen, of bij ontstentenis daarvan de vakbondsafvaardiging" (1).

Article 14ter en projet

1. On ne voit pas pour quel motif l'énumération des organes appelés à donner leur avis sur la demande de dispense totale ou partielle et à envoyer au ministre compétent, notamment, les renseignements qui leur sont communiqués, diffère de l'énumération figurant, à cet égard, tant à l'article 10ter de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 qu'à l'article 14bis en projet.

(1) Dans d'autres dispositions de la version néerlandaise de l'arrêté royal du 16 janvier 1984 (voir l'article 6), il faudra également se référer au "comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen" et à la "vakbondsafvaardiging".

Dans la mesure où cela répond à l'intention des auteurs du projet, il serait préférable, par ailleurs, d'écrire à la fin de l'alinéa 1er : "dans le mois qui suit la date de l'introduction de la demande" au lieu de "dans le mois de la demande".

2. L'article 14ter, alinéa 2, en projet, dispose qu'à défaut d'une décision du ministre dans un délai de deux mois suivant la date de l'introduction de la demande, celle-ci est censée avoir été refusée.

Le procédé de la décision de refus implicite n'est pas neuf et est même utilisé dans l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 (1). Le Conseil d'Etat, section de législation, estime toutefois devoir souligner qu'il est préférable que pareil procédé demeure l'exception, de sérieuses objections s'élevant à son encontre en ce qui concerne la sécurité juridique et les garanties du justiciable. Pareilles décisions de refus implicites, notamment, ne sont pas motivées, pas plus qu'elles ne sont, en principe, publiées ou notifiées. La question se pose donc de savoir si, dans la mesure où le gouvernement estime devoir recourir au procédé de la décision tacite, il ne serait pas plus indiqué de prévoir, du moins en ce qui concerne l'article 14ter en projet, une décision tacite de dispense plutôt que de refus.

(1) Voir l'article 9, § 1er, de cet arrêté.

3. Pour des motifs de technique législative, il conviendrait d'écrire, à l'article 14ter, alinéa 2, en projet, "alinéa 1er" au lieu de "1er alinéa".

Article 6

Il conviendrait de compléter la phrase liminaire comme suit :

"Dans l'annexe II du même arrêté, ajoutée par l'arrêté royal du 28 février 1996, il est inséré un article 9bis, rédigé comme suit :".

Par analogie avec la terminologie employée aux articles 14bis et 14ter en projet, il faudrait par ailleurs écrire dans la version néerlandaise de l'article 9bis, alinéa 2, de l'annexe II, en projet, "de directeur van de subregionale tewerkstellingsdienst" au lieu de "de directeur van de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling".

La question se pose de savoir, au demeurant, s'il ne serait pas recommandé de transmettre un exemplaire du projet de nouveau contrat à chaque organe qui, en application des articles 14bis et 14ter en projet, a pris connaissance de la demande de dispense, communiqué à cet égard les renseignements requis au ministre compétent et donné son avis à ce propos. Dans l'affirmative, l'énoncé de l'article 9bis, alinéa 2, de l'annexe II, en projet, devra, de toute évidence, être mis en harmonie avec cette intention.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE