

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 16 november 1999 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "ter bevordering van de Werkgelegenheid", heeft op 19 november 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale, le 16 novembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "en vue de la promotion de l'Emploi", a donné le 19 novembre 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd (1) :

"Het spoedeisend karakter wordt verantwoord doordat de voorgestelde maatregelen een reeks van belangrijke financiële gevolgen, het weze besparingen, lastenverminderingen of vermindering van de belastingsdruk, rechtstreeks of onrechtstreeks, beogen te verwezenlijken, die reeds in het begrotingsjaar 2000 ten volle uitwerking dienen te verkrijgen. Dit geldt inzonderheid voor :

- De diverse fiscale maatregelen en de maatregelen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen;
- de terugbetaling van 3 miljard BEF door de Schatkist aan de RSZ-Globaal beheer;
- de bepalingen met betrekking tot de werkgelegenheid (structurele lastenverlaging, Sociale Maribel, ...);
- de wijzigingen in de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen, die de verlenging zullen vergemakkelijken van de bedoelde arbeidsovereenkomsten gesloten met de Instituten voor Wetenschappelijk Onderzoek, de nieuwe regeling 'startbanen';
- de maatregelen die de tewerkstelling door de OCMW's versoepelen (wijziging wet 7 augustus 1974) of de regels inzake het ten laste nemen van steun door de OCMW (wijziging wet 2 april 1965);
- enz.

(1) In eenzelfde adviesaanvraag wordt deze motivering ook aangevoerd betreffende de ontwerpen L. 29.653/1, L. 29.654/2/4 en L. 29.655/1/2/3.

Ook andere overwegingen werden weerhouden om voor dit geheel van maatregelen de hoogdringendheid te vragen. De uitvoering van deze wettelijke bepalingen kan inderdaad niet geschieden zonder de efficiënte medewerking van de betrokken overheidsdiensten. De implementatie van al deze maatregelen dient door deze administraties nog grondig voorbereid te worden, vereist aanpassingen van interne werkingsprocessen, opstellen van nieuwe administratieve procedures en informatie van de rechthebbenden. Ook deze processen moeten nog in 1999 gerealiseerd kunnen worden om de effectieve inwerkingtreding ten laatste vanaf 2000 te kunnen realiseren."

*

* *

Gelet, enerzijds, op de uiterst korte termijn die de Raad van State is toegemeten voor het uitbrengen van zijn advies over een omvangrijk en belangrijk voorontwerp als het voorliggende en, anderzijds, op het gegeven dat gelijktijdig ook over andere ontwerpen met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten advies moet worden gegeven, heeft de Raad van State zich, met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van die wetten, in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Het is bijgevolg niet mogelijk geweest de tekst van het ontwerp aan een volledig en diepgaand onderzoek te onderwerpen, inzonderheid op legistiek gebied, inzake de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst, en

.../...

inzake de verificatie van de verwijzingen naar andere teksten. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

*

* *

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

1. De vraag rijst of hoofdstuk VIII betreffende de startbanen (1) geen aangelegenheid regelt die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Daarbij kan inzonderheid worden gedacht aan de bevoegdheid van de gewesten, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, inzake "de programma's voor wedertewerkstelling van volledig werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen, met uitzondering van de programma's voor wedertewerkstelling in de besturen en diensten van de federale overheid of die onder het toezicht van deze overheid ressorteren" (artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

2. De uitoefening, door de gewesten, van de hun door artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet

(1) In de Franse tekst van het ontwerp wordt in het opschrift van hoofdstuk VIII gewag gemaakt van "Convention de premier emploi".

van 8 augustus 1980 toegewezen bevoegdheid, onderstelt de aanwezigheid van twee elementen :

- de regeling moet betrekking hebben op een wedertewerkstellingsprogramma;
- dat programma moet zijn gericht op uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of op daarmee gelijkgestelde personen.

Onder een wedertewerkstellingsproject moet worden verstaan een project waarbij volgens de regels door de overheid vastgelegd, personen worden tewerkgesteld binnen het raam van activiteiten van algemeen of maatschappelijk belang, en dat geheel of gedeeltelijk uit de algemene middelen wordt gefinancierd (1).

De wedertewerkstellingsprogramma's dienen, om onder de gewestelijke bevoegdheid te vallen, bovendien te zijn gericht op uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en, in voorkomend geval, gelijkgestelde personen (2). Met het begrip "daarmee gelijkgestelde personen" worden een aantal personen beoogd die in de bestaande reglementering omwille

(1) Zie Verslag ANTOINE - UYTENDAELE, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 160.

(2) De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (N) preciseerde overigens in de lijn hiervan dat het BTK, het DAC en de GeCo's onder het begrip "tewerkstellingsprogramma" vallen (Parl. Hand., Kamer, 29 juli 1988, p. 1433).

van hun sociaal moeilijke situatie met een volledig uitkeringsgerechtigde werkloze worden gelijkgeschakeld, zoals personen die het bestaansminimum genieten. Het begrip heeft niet die draagwijdte dat het de gewesten zou toelaten gelijk welke categorie van werkzoekenden onder de door hen opgezette wedertewerkstellingsprogramma's te laten vallen. De gewesten zijn bijgevolg niet bevoegd tot het opzetten van gelijk welk wedertewerkstellingsproject, maar enkel om wedertewerkstellingsprojecten op te zetten die zich specifiek richten op door artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 afgelijnde bijzondere categorieën werkzoekenden.

Te dezen richt het door hoofdstuk VIII van het ontwerp ingevoerde startbanenplan zich niet specifiek op de categorie van volledig uitkeringsgerechtigde werklozen en op ermee gelijk te stellen personen, maar op gelijk welke werkzoekende die aan de in artikel 21, § 1, van het ontwerp omschreven voorwaarden voldoet. Wat de privé-sector betreft, dienen de met toepassing van de ontworpen wet aangeworven werknemers bovendien geen taken te vervullen van algemeen of maatschappelijk belang.

Conclusie moet dan ook zijn dat hoofdstuk VIII van het ontwerp geen wedertewerkstellingsproject in de zin van artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt en bijgevolg in dat opzicht het bevoegdheidsdomein van de gewesten niet betreedt.

.../...

3. Wat betreft de openbare sector bepaalt artikel 41, eerste lid, van het ontwerp dat de betrokken werkgevers de nieuwe personeelsleden in de eerste plaats aanstellen voor globale projecten die beantwoorden aan maatschappelijke behoeftes.

Het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten verzet zich er evenwel tegen dat de federale wetgever op eenzijdige wijze zou bepalen dat de overheden van de gemeenschappen en de gewesten de aan te werven personeelsleden dienen in te zetten voor het vervullen van bepaalde taken. Het staat immers aan de gemeenschappen en de gewesten om, op grond van de artikelen 9 en 87, §§ 1 en 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hun eigen diensten of instellingen te organiseren en binnen dit raam personeelsleden te belasten met bepaalde taken.

Conclusie is dan ook dat, al kan de federale wetgever de gemeenschappen en de gewesten of de instellingen die ervan afhangen verplichten om tot bijkomende aanwervingen over te gaan, hij niet de aard van de door hen aangeworven personeelsleden te verrichten taken vermag te bepalen. Artikel 41, eerste lid, van het ontwerp kan dan ook geen betrekking hebben op de gemeenschappen en de gewesten en op de openbare instellingen die van hen afhangen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het valt niet uit te sluiten dat sommige bepalingen van het ontwerp maatregelen inhouden welke door de Europese Commissie zouden kunnen beschouwd worden als steunmaat-

.../...

regelen in de zin van artikel 87 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Dat is met name het geval voor de artikelen 16 en 17 van het ontwerp, die steunmaatregelen voor de sleepvaartsector inhouden.

De regering dient er in dat verband oog voor te hebben dat, overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het voornoemde Verdrag, de Europese Commissie tijdig op de hoogte moet worden gebracht van elk voornemen tot invoering of wijziging van maatregelen die door deze laatste als steunmaatregelen in de zin van artikel 87 van het Verdrag zouden kunnen worden beschouwd.

De Raad van State brengt, gelet op de zo-even gedane vaststellingen, slechts advies uit onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat aan het nog niet nageleefde vormvereiste wordt voldaan en dat, mochten de aan de Raad van State voorgelegde teksten ten gevolge hiervan nog wijzigingen ondergaan, de gewijzigde bepalingen voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

1. Op verschillende plaatsen in het ontwerp worden aan de Koning zeer verregaande bevoegdheidsdelegaties verleend.

Zo bepaalt artikel 40, § 2, dat de Koning de voorwaarden en "modaliteiten" (lees : "nadere regels") van de in artikel 40, § 1, geregelde vrijstelling kan wijzigen na het advies van de Nationale Arbeidsraad. Artikel 42,

.../...

§ 5, tweede lid, bepaalt dat de Koning, bij een in de Ministerraad overlegd besluit (1), de gevallen kan wijzigen waarin de cumulatie van de verminderingen van socialezekerheidsbijdragen bedoeld in de paragrafen 1 tot 4 van dat artikel, met die bedoeld in paragraaf 5, is toegestaan. Tot slot bepaalt artikel 46, tweede lid, dat de Koning, indien de in het eerste lid van dat artikel bedoelde evaluatie niet positief is (2), bij een in de Ministerraad overlegd besluit, na advies of op voorstel van de Nationale Arbeidsraad, "de aanpassingen aan deze wet en de verplichting (lees, in de Nederlandse tekst, "de verplichtingen") die eventueel worden opgelegd aan de private werkgevers" bepaalt.

Die zeer verregaande bevoegdheidstoekenningen aan de Koning, die Hem toelaten essentiële bepalingen betreffende de startbaanovereenkomsten te wijzigen, zonder dat enig criterium wordt aangegeven waardoor Hij bij de uitoefening van die bevoegdheid is gebonden, zijn niet in overeenstemming te brengen met de grondwettelijke beginselen inzake de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Behoudens het geval waarin bijzondere machten aan de Koning worden toegekend - wat het bestaan van uitzonderlijke of crisisomstandigheden onderstelt, vereisen de zo-even genoemde beginselen dat de wetgever ten minste de basis-

(1) Voorwaarde die merkwaardigerwijze niet wordt gesteld in artikel 40, § 2.

(2) En derhalve niet is voldaan aan de door de artikelen 31, § 2, eerste lid, en 37, § 3, opgelegde verplichtingen.

regels vaststelt inzake de normalerwijze door hem te regelen aangelegenheden.

Die werkwijze verzekert dat over de essentie van de normering een debat kan worden gevoerd in een beraadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

Dat vereiste van een betekenisvol optreden van de wetgever klemmt des te meer wanneer de Koning de bevoegdheid wordt toegekend om af te wijken van aangelegenheden die worden geregeld door de wet of door wetskrachtige normen. Gelet op de hiërarchie der normen, staat het in beginsel aan de wetgever zelf om te oordelen of en in welke mate bestaande wettelijke bepalingen moeten worden gewijzigd. Wanneer hij die bevoegdheid toch aan de Koning delegeert, dient hij op zijn minst de criteria aan te geven waardoor de Koning zich dient te laten leiden wanneer Hij die bevoegdheid uitoefent.

Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 40, § 2, 42, § 5, tweede lid, en 46, tweede lid, fundamenteel dienen te worden herwerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Men redigere de Nederlandse tekst van artikel 1 als volgt :

"Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.".

.../...

Artikel 19

Artikel 186 van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen werd opgeheven bij artikel 76 van de wet van 25 januari 1999 houdende sociale bepalingen, met ingang van 1 april 1999 (artikel 79 van die wet). Artikel 19, waarin nog naar dat artikel 186 wordt verwezen, dient derhalve te vervallen.

Artikel 20

Het is de Raad van State niet duidelijk wat de juiste draagwijdte van artikel 20 is, en meer in het bijzonder, hoe de eerste en de tweede zin van dit artikel zich onderling verhouden. Hierover ondervraagd door de auditeursverslaggever, kon de gemachtigde ambtenaar geen volledige opheldering verschaffen.

In ieder geval zou het niet in de bedoeling liggen de in het ontworpen artikel 185, § 7, aan de Koning toegekende machtiging slechts te laten gelden voor de periode gelegen tussen 1 januari 1996 en 31 december 1997.

Artikel 21

1. Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 21, § 1, 1°, a), "leerplicht" in plaats van "schoolplicht".

.../...

2. De federale overheid vermag niet op eenzijdige wijze verplichtingen op te leggen aan de gemeenschappen of de gewesten, noch voor te schrijven dat een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten waarin die verplichtingen worden opgenomen.

Wanneer de onderscheiden bevoegheden van de federale Staat, de gemeenschappen en/of de gewesten raakvlakken vertonen, staat het aan elk van de betrokken overheden om te oordelen of het raadzaam kan zijn om die bevoegdheden door middel van een samenwerkingsakkoord gezamenlijk uit te oefenen (1) en om, in voorkomend geval, op voet van gelijkheid onderhandelingen aan te vatten over de inhoud van het samenwerkingsakkoord.

Conclusie moet derhalve zijn dat artikel 21, § 3, grondig dient te worden herwerkt, rekening houdend met de zo-even in herinnering gebrachte beginselen.

Artikel 24

1. Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling het in artikel 24, 1°, b), vermelde begrip "openbare kredietinstellingen" te specificeren.

(1) Behoudens uiteraard in de gevallen waarin de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het sluiten van een samenwerkingsakkoord verplicht maakt.

2. Artikel 24, 2°, dient duidelijker te worden geredigeerd.

Artikel 26

Men schrijve "de instelling of de dienst, afhankelijk van de gemeenschappen of de gewesten, die bevoegd is ..." in plaats van "het gewestelijke en/of communautaire orgaan dat bevoegd is ...". Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 29, § 2.

Artikel 29

Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 29, § 2, eerste lid, "artikel 21, § 1, 1°," in plaats van "artikel 21, § 1, 1er".

Artikel 30

Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 30, laatste lid, "bedoeld in het eerste lid" in plaats van "bedoeld in lid 1".

Artikel 36

Met betrekking tot artikel 36, tweede lid, kan worden verwezen naar opmerking 2 bij artikel 21.

.../...

Artikel 37

Artikel 37, § 3, laat ten onrechte uitschijnen dat de bijkomende aanwervingen waarin de bepaling voorziet slechts een beleidsdoelstelling uitmaken. Uit artikel 46, tweede lid, blijkt evenwel dat die bijkomende aanwervingen wel degelijk verplicht zijn in hoofde van de werkgevers uit de privé-sector. Het verdient aanbeveling zulks duidelijk in de tekst van artikel 37, § 3, tot uiting te laten komen en derhalve geen gewag meer te maken van een "objectief" (lees "doelstelling"), maar te schrijven "Naast deze individuele verplichtingen, nemen de werkgevers uit de privé-sector allen samen en ongeacht het aantal werknemers dat elk afzonderlijk tewerkstelt, nieuwe werknemers in dienst a rato van ... (verder zoals in de tekst van het ontwerp)".

Artikel 38

Met het oog op een uniforme terminologie, schrijven men in de Nederlandse tekst van artikel 38, eerste lid, zoals in artikel 24, 2°, "werkgever uit de privé-sector" in plaats van "particuliere werkgever".

Artikel 44

Aangezien de ontworpen wet geen strafbepalingen bevat, dient de verwijzing naar de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie te vervallen.

.../...

Artikel 45

1. Krachtens artikel 45 legt de ambtenaar die een inbreuk vaststelt op de in paragraaf 1 (1) van dat artikel vermelde verplichtingen inzake tewerkstelling van nieuwe werknemers, de betrokken werkgever uit de privé-sector een in diezelfde bepaling omschreven compenserende vergoeding op.

Analoog met hetgeen is bepaald in artikel 26bis van het koninklijk besluit nr. 230 van 21 december 1983 betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces, gewijzigd bij de wet van 26 maart 1999, dient in artikel 45, § 4, derde lid, te worden voorzien in de mogelijkheid voor de betrokken werkgever zijn verweermiddelen naar voren te brengen. In dat geval zou in de memorie van toelichting de draagwijdte van dit verweerrecht kunnen worden verduidelijkt (2).

2. Voorts is er de vaststelling dat, wanneer de ambtenaar beslist een compensatoire vergoeding op te leggen,

(1) De vermelding "§ 1" ontbreekt overigens in de Nederlandse tekst van artikel 45.

(2) Zoals in de memorie van toelichting van het wetsontwerp betreffende het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid en houdende diverse bepalingen (Parl. St., Kamer, 1998-99, nr. 1912/1, p. 16), dat heeft geleid tot de wet van 26 maart 1999 met hetzelfde opschrift.

die vergoeding overeenkomstig het bepaalde in artikel 45, § 1, een bepaald veelvoud van 3.000 frank moet bedragen. De stellers van het ontwerp dienen te overwegen of er zich geen soepeler regeling opdringt, waarbij niet wordt uitgegaan van een eenvormig bedrag van 3.000 frank, maar waarbij een maximum- en minimumbedrag wordt bepaald. Het is van een dergelijk systeem dat wordt uitgegaan met betrekking tot de inbreuken op de sociale wetten vermeld in de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.

Wordt het systeem van het ontwerp behouden, dan wordt best in de memorie van toelichting verantwoord waarom wordt afgeweken van de in de wet van 30 juni 1971 opgenomen regeling.

3. In de Nederlandse tekst van artikel 45, § 4, eerste lid, schrijve men "bewijswaarde" in plaats van "bewijskracht".

Artikel 46

De vraag rijst of het niet raadzaam is om ook de gewesten, gelet op hun bevoegdheden inzake het tewerkstellingsbeleid (artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), en de gemeenschappen, gelet op hun bevoegdheden inzake beroeps- en bijscholing (artikel 4, 16°, van die wet) bij de in artikel 46 bedoelde evaluatie te betrekken.

.../...

SLOTOPMERKING

Gelet op de hem toegemeten tijd om zijn advies uit te brengen, heeft de Raad van State geen systematisch onderzoek kunnen verrichten naar de inachtnaam van de regels van het correcte taalgebruik. Toch leidt zelfs een eerste lezing van de tekst tot de conclusie dat het ontwerp op dat vlak talloze gebreken vertoont en grondig dient te worden nagekeken.

Voor al de Nederlandse tekst van het ontwerp, die vaak een slaafse vertaling is van de Franse tekst ervan, is voor verbetering vatbaar.

Zo schrijve men, bij wijze van voorbeeld :

- "bij een in de Ministerraad overlegd besluit" in plaats van "bij een in Ministerraad overlegd besluit" (artikelen 2, 1°, 3, 5 ... enz.);
- "nadere regels" in plaats van "modaliteiten" (artikel 2, 4° en 5°; artikel 4, artikel 5 ... enz.);
- "terbeschikkingstelling" in plaats van "ter beschikking stelling" (artikel 12);
- "lid" in plaats van "alinea" (artikel 18);
- "een overeenkomst sluiten" in plaats van "een overeenkomst afsluiten" (artikel 20);
- "aanwijzen" in plaats van "aanduiden" (artikel 29, § 2, tweede lid, en artikel 30);
- "driemaandelijks" in plaats van "trimestriële" (artikel 29, § 2, derde lid);

.../...

- "De startbaanovereenkomst, zoals bedoeld in artikel 25, 1°, kan evenwel bepalen dat ..." in plaats van "De startbaanovereenkomst, zoals bepaald in artikel 25, 1°, kan voorzien dat ..." (artikel 31, § 2).

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit (1):

"Het spoedeisend karakter wordt verantwoord doordat de voorgestelde maatregelen een reeks van belangrijke financiële gevolgen, het weze besparingen, lastenverminderingen of vermindering van de belastingsdruk, rechtstreeks of onrechtstreeks, beogen te verwezenlijken, die reeds in het begrotingsjaar 2000 ten volle uitwerking dienen te verkrijgen. Dit geldt inzonderheid voor :

- De diverse fiscale maatregelen en de maatregelen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen;
- de terugbetaling van 3 miljard BEF door de Schatkist aan de RSZ-Globaal beheer;
- de bepalingen met betrekking tot de werkgelegenheid (structurele lastenverlaging, Sociale Maribel, ...);
- de wijzigingen in de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen, die de verlenging zullen vergemakkelijken van de bedoelde arbeidsovereenkomsten gesloten met de Instituten voor Wetenschappelijk Onderzoek, de nieuwe regeling 'startbanen';
- de maatregelen die de tewerkstelling door de OCMW's versoepelen (wijziging wet 7 augustus 1974) of de regels inzake het ten laste nemen van steun door de OCMW (wijziging wet 2 april 1965);
- enz.

Ook andere overwegingen werden weerhouden om voor dit geheel van maatregelen de hoogdringendheid te

(1) La même demande d'avis invoque également ces motifs en ce qui concerne les projets L. 29.653/1, L. 29.654/2/4 et L. 29.655/1/2/3.

vragen. De uitvoering van deze wettelijke bepalingen kan inderdaad niet geschieden zonder de efficiënte medewerking van de betrokken overheidsdiensten. De implementatie van al deze maatregelen dient door deze administraties nog grondig voorbereid te worden, vereist aanpassingen van interne werkingsprocessen, opstellen van nieuwe administratieve procedures en informatie van de rechthebbenden. Ook deze processen moeten nog in 1999 gerealiseerd kunnen worden om de effectieve inwerkingtreding ten laatste vanaf 2000 te kunnen realiseren."

*

* *

Vu, d'une part, le délai extrêmement bref imparti au Conseil d'Etat pour rendre son avis sur un avant-projet de l'envergure et de l'importance que celui-ci, et, d'autre part, le fait que d'autres projets doivent également faire l'objet, dans le même temps, d'un avis en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées, le Conseil d'Etat s'est essentiellement limité, en application de l'article 84, alinéa 2, de ces lois, à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Par conséquent, il n'a pas été possible de soumettre le texte du projet à un examen complet et approfondi, notamment sur le plan de la légistique, en ce qui concerne la concordance entre les textes français et néerlandais et pour ce qui est de la vérification des références à d'autres textes. La circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement

.../...

signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

*

* *

COMPETENCE DU LEGISLATEUR FEDERAL

1. La question se pose de savoir si le chapitre VIII relatif à la convention de premier emploi (1) ne règle pas une matière relevant de la compétence des régions. A cet égard, l'on peut plus particulièrement penser à la compétence des régions, en ce qui concerne la politique de l'emploi, en matière de "programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées à l'exclusion des programmes de remise au travail dans les administrations et services de l'autorité fédérale ou placés sous sa tutelle" (article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

2. L'exercice, par les régions, de la compétence qui leur est attribuée par l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 suppose la présence de deux éléments :

(1) Dans le texte néerlandais du projet, l'intitulé du chapitre VIII fait état de "Startbaanovereenkomst".

- les dispositions doivent avoir trait à un programme de remise au travail;
- ce programme doit s'adresser aux chômeurs complets indemnisés ou aux personnes assimilées.

Il convient d'entendre par projet de remise au travail un projet par lequel des personnes sont mises au travail, selon les règles fixées par les pouvoirs publics, dans le cadre d'activités d'intérêt général ou social et qui est financé en tout ou en partie au moyen des ressources générales (1).

En outre, pour entrer dans la compétence des régions, les programmes de remise au travail doivent viser les chômeurs complets indemnisés et, le cas échéant, les personnes assimilées (2). Par la notion de "personnes assimilées", on entend un certain nombre de personnes qui, dans la réglementation actuelle, sont assimilées à des chômeurs complets indemnisés en raison de leur situation socialement difficile, comme les allocataires du minimum de moyens d'existence. La portée de cette notion n'est pas telle qu'elle permettrait aux régions de soumettre n'importe quelle catégorie de demandeurs d'emploi aux programmes de

(1) Voir rapport ANTOINE - UYTENDAELE, Doc. Parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 160.

(2) Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N) a d'ailleurs précisé dans le prolongement de ce qui précède que le CST, le TCT et les ACS étaient soumis à la notion de "programmes pour l'emploi" (Ann. Parl., Chambre, 29 juillet 1988, p. 1433).

remise au travail qu'elles élaborent. Les régions ne sont par conséquent pas compétentes pour mettre en oeuvre n'importe quel projet de remise au travail, mais uniquement pour élaborer des projets de remise au travail s'adressant spécifiquement à des catégories particulières de demandeurs d'emploi définies par l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En l'espèce, le plan de premier emploi instauré par le chapitre VIII du projet ne s'adresse pas spécifiquement à la catégorie des chômeurs complets indemnisés et aux personnes assimilées, mais à n'importe quel demandeur d'emploi qui satisfait aux conditions fixées à l'article 21, § 1er, du projet. En ce qui concerne le secteur privé, les travailleurs engagés en application de la loi en projet ne doivent pas, en outre, accomplir des tâches d'intérêt général ou social.

Force est donc d'en conclure que le chapitre VIII du projet ne concerne pas un projet de remise au travail au sens de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 et qu'il n'empiète pas par conséquent, à cet égard, sur la sphère de compétences des régions.

3. En ce qui concerne le secteur public, l'article 41, alinéa 1er, du projet dispose que les employeurs concernés affectent prioritairement les nouveaux membres du personnel à des projets globaux qui satisfont des besoins de la société.

.../...

Le principe de l'autonomie réciproque de l'Etat fédéral, des communautés et des régions s'oppose toutefois à ce que le législateur fédéral dispose unilatéralement que les autorités des communautés et des régions doivent affecter les membres du personnel à recruter à l'accomplissement de certaines tâches. En vertu des articles 9 et 87, §§ 1er et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, il appartient en effet aux communautés et aux régions d'organiser leurs propres services ou organismes publics et de charger, dans ce cadre, des membres du personnel de certaines tâches.

Il convient d'en conclure que, même si le législateur fédéral peut obliger les communautés et les régions ou les organismes publics qui en dépendent à procéder à des recrutements supplémentaires, il ne peut déterminer la nature des tâches à accomplir par les membres du personnel qu'elles recrutent. L'article 41, alinéa 1er, du projet ne peut dès lors avoir trait aux communautés et aux régions ainsi qu'aux organismes publics qui en dépendent.

FORMALITES PRELIMINAIRES

Il ne peut être exclu que certaines dispositions du projet contiennent des mesures que la Commission européenne pourrait qualifier d'aides au sens de l'article 87 du Traité instituant la Communauté européenne. Tel est notamment le cas des articles 16 et 17 du projet qui renferment des mesures d'aides en faveur du secteur du remorquage.

.../...

A cet égard, le gouvernement ne doit pas perdre de vue que, conformément à l'article 88, paragraphe 3, du Traité susvisé, la Commission européenne doit être informée en temps utile des projets tendant à instituer ou à modifier des mesures que celle-ci pourrait qualifier d'aides au sens de l'article 87 du Traité.

Vu les constatations qui précèdent, le Conseil d'Etat ne rend son avis que sous la réserve expresse, que la formalité non encore accomplie le soit et que, si des modifications devaient encore être apportées aux textes soumis au Conseil d'Etat par suite de l'accomplissement de cette formalité, les dispositions modifiées lui soient soumises pour un nouvel examen.

OBSERVATION GENERALE

1. Diverses dispositions du projet donnent au Roi des délégations de compétences très étendues.

Ainsi, l'article 40, § 2, dispose que le Roi peut modifier les conditions et les modalités de l'exemption réglée à l'article 40, § 1er, après l'avis du Conseil national du travail. L'article 42, § 5, alinéa 2, porte que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres (1), modifier les cas dans lesquels le cumul des réductions de cotisations de sécurité sociale visées aux paragraphes 1er à 4 de cet article et de celles visées au

(1) Condition qui, curieusement, n'est pas posée à l'article 40, § 2.

paragraphe 5, est autorisé. Enfin, l'article 46, alinéa 2, prévoit que, si l'évaluation visée à l'alinéa 1er de cet article n'est pas positive (1), le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après l'avis ou sur la proposition du Conseil national du travail, "les aménagements au dispositif et les contraintes imposées éventuellement aux employeurs privés".

Ces attributions de compétences très étendues au Roi, qui Lui permettent de modifier des dispositions essentielles concernant les conventions de premier emploi, sans que soit indiqué de critère Le liant lors de l'exercice de cette compétence, ne sont pas conformes aux principes constitutionnels régissant le rapport entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Sauf le cas où des pouvoirs spéciaux sont attribués au Roi - ce qui suppose l'existence de circonstances exceptionnelles ou de crise -, les principes qui viennent d'être évoqués requièrent que le législateur fixe à tout le moins les principes de base pour les matières qu'il lui appartient normalement de régler.

Ce procédé assure qu'un débat peut avoir lieu au sein d'une assemblée délibérante démocratiquement élue au sujet de l'essence de la réglementation.

Cette exigence d'une intervention significative du législateur est d'autant plus pertinente lorsqu'il est attribué au Roi la compétence de déroger à des matières régies par la loi ou des normes ayant force de loi. Eu égard

(1) Et si dès lors il n'est pas satisfait aux obligations imposées par les articles 31, § 2, alinéa 1er, et 37, § 3.

à la hiérarchie des normes, il incombe en principe au législateur même de décider si, et dans quelle mesure, des dispositions légales existantes doivent être modifiées. Lorsqu'il délègue néanmoins ce pouvoir au Roi, il doit à tout le moins fixer les critères qui devront guider le Roi dans l'exercice de ce pouvoir.

Il résulte de ce qui précède que les articles 40, § 2, 42, § 5, alinéa 2, et 46, alinéa 2, doivent être fondamentalement remaniés.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

Il convient de rédiger le texte néerlandais de l'article 1er comme suit :

"Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.".

Article 19

L'article 186 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales a été abrogé par l'article 76 de la loi du 25 janvier 1999 portant des dispositions sociales à dater du 1er avril 1999 (article 79 de cette loi). Il convient donc d'omettre l'article 19 qui se réfère encore à cet article 186.

.../...

Article 20

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas clairement la portée exacte de l'article 20 ni, plus particulièrement, la corrélation entre la première et la deuxième phrase de cet article. Interrogé à ce sujet par l'auditeur rapporteur, le fonctionnaire délégué n'a pas été en mesure de faire toute la lumière à ce sujet.

En tout état de cause, l'intention ne serait pas de limiter le pouvoir délégué au Roi par l'article 185, § 7, en projet à la période allant du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1997.

Article 21

1. Dans le texte néerlandais de l'article 21, § 1er, 1°, a), on écrira "leerplicht" au lieu de "schoolplicht".

2. L'autorité fédérale ne peut ni imposer unilatéralement des obligations aux régions ou aux communautés, ni prescrire que ces obligations doivent faire l'objet d'un accord de coopération.

Lorsque les compétences respectives de l'Etat fédéral, des communautés et/ou des régions ont des points communs, il revient à chacune de ces autorités de déterminer s'il est souhaitable que ces compétences soient exercées

.../...

conjointement dans le cadre d'un accord de coopération (1) et, le cas échéant, d'entamer des négociations sur un pied d'égalité quant au contenu de cet accord de coopération.

Force est de conclure, par conséquent, que l'article 21, § 3, doit être revu en profondeur en tenant compte des principes rappelés ci-dessus.

Article 24

1. Par souci de sécurité juridique, il est recommandé de préciser la notion d'"institutions publiques de crédit" figurant à l'article 24, 1°, b).

2. Il y a lieu de rédiger plus clairement l'article 24, 2°.

Article 26

On écrira "l'organisme ou le service, dépendant des communautés ou des régions, compétent" au lieu de "l'organisme régional et/ou communautaire compétent". Cette observation s'applique également à l'article 29, § 2.

(1) Sauf, bien sûr, dans les cas où la conclusion d'accords de coopération est rendue obligatoire par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Article 29

Dans le texte néerlandais de l'article 29, § 2, alinéa 1er, on écrira "artikel 21, § 1, 1°," au lieu de "artikel 21, § 1, 1er".

Article 30

Au dernier alinéa du texte néerlandais de l'article 30, on écrira "bedoeld in het eerste lid" au lieu de "bedoeld in lid 1".

Article 36

En ce qui concerne l'article 36, alinéa 2, on se reportera à l'observation 2 sous l'article 21.

Article 37

L'article 37, § 3, laisse entendre, à tort, que les recrutements supplémentaires prévus par cette disposition ne constituent qu'un objectif politique. Or, il ressort de l'article 46, alinéa 2, que ces recrutements supplémentaires sont bien obligatoires pour les employeurs du secteur privé. Il est donc recommandé de l'exprimer clairement dans le texte de l'article 37, § 3, et donc de ne plus faire mention d'un "objectif", mais d'écrire : "En plus de ces obligations individuelles, les employeurs privés, tous ensemble ... (suite comme dans le texte du projet)".

.../...

Article 38

Par souci d'uniformité terminologique, on écrira, dans le texte néerlandais de l'article 38, alinéa 1er, comme à l'article 24, 2°, "werkgever uit de privé-sector" au lieu de "particuliere werkgever".

Article 44

Dès lors que la loi en projet ne comprend aucune disposition pénale, il convient d'omettre la référence aux attributions des officiers de police judiciaire.

Article 45

1. Selon l'article 45, le fonctionnaire qui constate une infraction aux obligations relatives à l'occupation de nouveaux travailleurs, mentionnées au paragraphe 1er (1) de cet article, impose le paiement d'une indemnité compensatoire, définie par cette même disposition, à l'employeur concerné du secteur privé.

Par analogie à ce que prévoit l'article 26bis de l'arrêté royal n° 230 du 21 décembre 1983 relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes, modifié par la loi du 26 mars 1999, il convient que l'article 45, § 4, alinéa 3, prévoie la possibilité pour l'employeur concerné

(1) La mention "§ 1" manque d'ailleurs dans le texte néerlandais de l'article 45.

de faire valoir ses moyens de défense. Dans ce cas, la portée de ce droit de la défense pourrait être précisée dans l'exposé des motifs (1).

2. Par ailleurs, il apparaît que lorsque le fonctionnaire décide d'imposer une indemnité compensatoire, celle-ci doit, selon l'article 45, § 1er, s'élever à un multiple de 3.000 francs. Il convient que les auteurs du projet s'interrogent sur la question de savoir s'il ne s'impose pas d'envisager un système plus souple qui ne serait pas fondé sur un montant uniforme de 3.000 francs, mais prévoirait un montant minimum et un montant maximum. Tel est le système qui est appliqué aux infractions aux lois sociales mentionnées par la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

Au cas où le système prévu par le projet serait maintenu, il conviendrait de justifier dans l'exposé des motifs pour quelle raison il est dérogé au régime prévu par la loi du 30 juin 1971.

3. Dans le texte néerlandais de l'article 45, § 4, alinéa 1er, on écrira "bewijswaarde" au lieu de "bewijskracht".

(1) Comme dans l'exposé des motifs du projet de loi relative au plan d'action belge pour l'emploi et portant des dispositions diverses (Doc. parl., Chambre, 1998-99, n° 1912/1, p. 16), qui est devenu la loi du 26 mars 1999 portant le même intitulé.

Article 46

En ce qui concerne l'évaluation prévue à l'article 46, se pose la question de savoir s'il ne convient pas d'y associer les régions en raison de leurs compétences en matière de politique de l'emploi (article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et les communautés en raison de leur compétence en matière de reconversion et de recyclage professionnels (article 4, 16°, de cette loi).

OBSERVATION FINALE

Dans le délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat n'a pas pu réaliser un examen systématique du respect des règles relatives à l'usage correct de la langue. Une première lecture du texte suffit toutefois pour constater que le projet présente d'innombrables lacunes sur ce plan et qu'il doit être revu en profondeur.

Le texte néerlandais, surtout, est une traduction souvent servile du texte français, qui devrait être corrigé.

Par exemple, on écrira :

- "bij een in de Ministerraad overlegd besluit" au lieu de "bij een in Ministerraad overlegd besluit" (articles 2, 1°, 3, 5 ... etc.);
- "nadere regels" au lieu de "modaliteiten" (article 2, 4° et 5°; article 4, article 5 ... etc.);

.../...

- "terbeschikkingstelling" au lieu de "ter beschikking stelling" (article 12);
- "lid" au lieu de "alinea" (article 18);
- "een overeenkomst sluiten" au lieu de "een overeenkomst afsluiten" (article 20);
- "aanwijzen" au lieu de "aanduiden" (article 29, § 2, alinéa 2, et article 30);
- "driemaandelijkse" au lieu de "trimestriële" (article 29, § 2, alinéa 3);
- "De startbaanovereenkomst, zoals bedoeld in artikel 25, 1°, kan evenwel bepalen dat ..." au lieu de "De startbaanovereenkomst, zoals bepaald in artikel 25, 1°, kan voorzien dat ..." (article 31, § 2).

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST,
Messieurs

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT, eerste auditeur en B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Les rapports ont été présentés par MM. P. DEPUYDT, premier auditeur et B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

D. VERBIEST