

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 maart 2000 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 30, 39, § 1, en § 4, tweede lid, 40, tweede lid, 41, 43, tweede lid, en 47, § 1, vijfde lid, en § 5, tweede lid, van Hoofdstuk VIII - startbaanovereenkomst", heeft op 28 maart 2000 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 24 mars 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "d'exécution des articles 30, 39, § 1er, et § 4, alinéa 2, 40, alinéa 2, 41, 43, alinéa 2, et 47, § 1er, alinéa 5, et § 5, alinéa 2, du Chapitre VIII - convention de premier emploi", a donné le 28 mars 2000 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 gemotiveerd

"par l'entrée en vigueur au 1er avril 2000 du chapitre VIII de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi et par la nécessité de porter à la connaissance des jeunes travailleurs et de leurs employeurs la loi et les arrêtés d'exécution avant leur date d'entrée en vigueur".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zich moeten beperken tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan de bepalingen van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid, die worden vermeld in het eerste lid van de aanhef.

.../...

Er kan van worden uitgegaan dat de betrokken wetsbepalingen de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken. Niettemin dient de Raad van State, afdeling wetgeving, in dat verband de volgende opmerkingen te maken.

2. Sommige bepalingen van het ontwerp steunen niet op een uitdrukkelijke bevoegdheidsdelegatie in de wet van 24 december 1999, doch vloeien voort uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, zoals omschreven in artikel 108 van de Grondwet.

Dat is in het bijzonder het geval voor artikel 1, 4° en 5°, van het ontwerp. Die bepalingen omschrijven begrippen die weliswaar in de wet van 24 december 1999 worden vermeld, maar erin niet nader worden gedefinieerd.

3. Artikel 9 kan slechts rechtsgrond vinden in artikel 47, § 5, tweede lid, van de wet van 24 december 1999 voor zover de erin bedoelde financiering van het inschakelingsparcours strekt tot een rechtstreekse creatie van banen voor jongeren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

In het opschrift worden de woorden "van hoofdstuk VIII - Startbaanovereenkomst" beter weggelaten.

.../...

Aanhef

1. Rekening houdend met de opmerking onder punt 2 van de bespreking van de rechtsgrond, moet het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, worden voorafgegaan door een als volgt geredigeerd, nieuw toe te voegen lid :

"Gelet op artikel 108 van de Grondwet;".

2. Aangezien over het ontwerpbesluit advies wordt gevraagd, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient in de Nederlandse tekst het zevende lid van de aanhef als volgt aan te vangen :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door ...".

Artikel 1

1. Artikel 1, 1°, van het ontwerp moet worden geredigeerd als volgt :

"1° wet : de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid;".

.../...

In de artikelen van het ontwerp waarin niet naar een specifiek artikel van de wet van 24 december 1999 wordt verwezen, moet dan telkens worden geëxpliciteerd dat de bepalingen van hoofdstuk VIII van die wet worden bedoeld (zie in het bijzonder de artikelen 3 en 6 van het ontwerp).

2. Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 1, 5°, b), derde streepje, "vennootschap met een sociaal oogmerk" in plaats van "vennootschap met sociale finaliteit".

Artikel 2

1. Men schrijve in de inleidende zin van artikel 2, § 1, "Voor de toepassing van dit artikel ..." in plaats van "Voor de toepassing van deze bepaling ...".

2. Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 2, § 1, 1°, "... of het bedrijf dat elk jaar ..." in plaats van "... of dat bedrijf dat elk jaar ...".

3. In artikel 2, § 4, is er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waar in de Nederlandse tekst wordt geschreven "... bedoeld in § 2, 2°, ...", terwijl in de Franse tekst gewag wordt gemaakt van "... visé au § 2, 2°, et au § 3, 2°, ...". Die discordantie moet worden verholpen.

.../...

Artikel 3

In de inleidende zin van artikel 3, § 1, eerste lid, dient de verwijzing naar artikel 42 van de wet van 24 december 1999 te vervallen, aangezien dat artikel niet van toepassing is op de in de bepaling bedoelde werkgevers (zie artikel 26, tweede lid, van de wet van 24 december 1999) (1). Men schrijve derhalve "De Minister kan, op voorstel van ...".

Ook in de andere bepalingen van artikel 3 dient de verwijzing naar artikel 42 van de wet van 24 december 1999 te worden weggelaten. Men schrijve dan telkens "dit artikel" in plaats van "artikel 42 van de wet".

Artikel 4

1. In artikel 4, § 1, eerste lid, is er een discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waar in de Nederlandse tekst wordt geschreven "elke werkgever uit de publieke (lees : "openbare") sector en, wanneer hij behoort tot de non-profitsector, elke werkgever uit de private sector", terwijl in de Franse tekst gewag wordt gemaakt van "... chaque employeur public et privé appartenant au secteur non marchand ...". Door de gemachtigde van de regering wordt bevestigd dat het de Nederlandse tekst is die de bedoeling van de stellers van het ontwerp weergeeft. De

(1) De rechtsgrond van artikel 3 is artikel 30 van de wet van 24 december 1999.

Franse tekst van artikel 4, § 1, eerste lid, dient bijgevolg te worden aangepast.

2. Nog in artikel 4, § 1, eerste lid, schrijve men in de Nederlandse tekst ", derde lid," in plaats van ", lid B,".

3. Artikel 4, § 1, tweede lid, is een uitzondering op de regel, gesteld in artikel 4, § 1, eerste lid, dat elke werkgever uit de overheidssector afzonderlijk het in die bepaling vastgestelde aantal nieuwe werknemers moet tewerkstellen. Artikel 4, § 1, tweede lid, laat toe dat er een soort van compensatie plaatsvindt tussen de inspanningen van de onderscheiden werkgevers. Er moet evenwel worden aangegeven binnen welke grenzen die compensatie mogelijk is (1). Zo is het bijvoorbeeld volgens de gemachtigde van de regering enkel mogelijk om in compensaties te voorzien tussen werkgevers binnen één enkele gemeenschap of één enkel gewest, maar niet tussen werkgevers behorende tot onderscheiden staatsentiteiten onderling.

Artikel 5

In artikel 5, eerste lid, 3°, wordt bepaald dat de federale Staat en de openbare instellingen die ervan

(1) Aangenomen dat artikel 39, § 1, van de wet van 24 december 1999 voldoende rechtsgrond biedt voor zulk een regeling.

afhangen, de nieuwe werknemers bij wijze van voorrang toewijzen aan de volgende globale projecten die tegemoetkomen aan maatschappelijke behoeften :

"1° (...)

2° (...)

3° selectieve ophaling van afval in de besturen van de federale Staat en van de overheidsinstellingen die ervan afhangen;

4° voedselhulp aan de meest behoeftige bevolking door gratis bedeling van voedingsmiddelen".

De uitwerking van de onder het 3° en 4° omschreven projecten mag geen afbreuk doen aan respectievelijk, de gewestelijke bevoegdheid betreffende het afvalstoffenbeleid (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), en aan de gemeenschapsbevoegdheid betreffende het beleid inzake maatschappelijk welzijn (artikel 5, § 1, II, 2°, van die wet). De genoemde projecten dienen derhalve beperkt te worden tot, respectievelijk, de interne organisatie van de afvalophaling in de besturen van de federale Staat en de openbare instellingen die ervan afhangen, en tot de verdeling van, met name binnen het raam van het federale landbouwbeleid, beschikbare voedseloverschotten aan verenigingen en instellingen actief op het vlak van het verschaffen van voedselhulp aan minstbedeelden.

Artikel 6

Men schrijve in de Nederlandse tekst van artikel 6, § 2, eerste lid, "die behoren tot de non-profitsector" in plaats van "tot behoren tot de non-profitsector".

.../...

Artikel 7

1. Men schrijve in fine van de Nederlandse tekst van artikel 7, § 2, eerste lid, "... en de werkgever uit de private sector ..." in plaats van "... en de werknemer uit de private sector ...".

2. In de Nederlandse tekst van artikel 7, § 5, tweede lid, vervange men de woorden "die erkend worden" door de woorden "die erkend zijn".

Slotopmerkingen

1. Op verschillende plaatsen van het ontwerp wordt gebruik gemaakt van de techniek van de impliciete weigeringsbeslissing, namelijk in de artikelen 6, § 3, tweede lid, 7, § 4, derde lid, en 8, § 4, tweede lid.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er reeds meerdere malen heeft op gewezen, dient dergelijk procédé beter uitzondering te blijven, aangezien 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 formeel gemotiveerd en worden zij niet bekendgemaakt of betekend.

Vraag is voorts of, zo de regering meent het procédé van de stilzwijgende beslissing te moeten aanwenden, er niet beter aan wordt gedaan te voorzien in een stilzwijgende beslissing van vrijstelling, in plaats van in een stilzwijgende beslissing van weigering.

.../...

2. Uit een eerste onderzoek reeds blijkt dat het ontwerp op taalkundig en op wetgevingstechnisch vlak voor verbetering vatbaar is. Gelet op de uiterst korte termijn die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, is het de Raad van State onmogelijk om nader op dit punt in te gaan.

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

"par l'entrée en vigueur au 1er avril 2000 du chapitre VIII de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi et par la nécessité de porter à la connaissance des jeunes travailleurs et de leurs employeurs la loi et les arrêtés d'exécution avant leur date d'entrée en vigueur.".

*

*

*

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

*

*

.../...

FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis vise à mettre en oeuvre les dispositions de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, mentionnées au premier alinéa du préambule.

Il est permis de considérer que les dispositions légales concernées procurent un fondement légal à la réglementation en projet. Le Conseil d'Etat, section de législation, doit néanmoins formuler les observations suivantes à ce propos.

2. Certaines dispositions du projet ne se fondent pas sur une délégation de pouvoir expresse de la loi du 24 décembre 1999, mais découlent du pouvoir d'exécution général du Roi, défini à l'article 108 de la Constitution.

C'est plus particulièrement le cas pour l'article 1er, 4° et 5°, du projet. Ces dispositions définissent des notions qui, bien que mentionnées dans la loi du 24 décembre 1999, n'y sont pas explicitées.

3. L'article 9 ne peut trouver son fondement légal dans l'article 47, § 5, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1999 que pour autant que le financement du parcours d'insertion visé serve directement à la création d'emplois pour les jeunes.

.../...

EXAMEN DU TEXTEIntitulé

Mieux vaudrait supprimer les mots "du Chapitre VIII - convention de premier emploi" dans l'intitulé.

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée à l'occasion de l'examen du fondement légal, au point 2, il y a lieu d'insérer, avant le premier alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, un nouvel alinéa rédigé comme suit :

"Vu l'article 108 de la Constitution;".

2. Dès lors que l'avis sur le projet d'arrêté est demandé conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il s'impose de rédiger, dans le texte néerlandais, le début du septième alinéa du préambule comme suit :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door ...".

.../...

Article 1er

1. Il y a lieu de rédiger l'article 1er, 1°, du projet, comme suit :

"1° loi : la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi;".

Dans chaque article du projet qui ne renvoie pas à un article spécifique de la loi du 24 décembre 1999, il faut dès lors préciser chaque fois que sont visées les dispositions du chapitre VIII de cette loi (voir plus particulièrement les articles 3 et 6 du projet).

2. Au troisième tiret, de l'article 1er, 5°, b), du texte néerlandais, il y aurait lieu de remplacer les mots "vennootschap met sociale finaliteit" par "vennootschap met een sociaal oogmerk".

Article 2

1. Dans la phrase introductive de l'article 2, § 1er, il y aurait lieu d'écrire "Pour l'application du présent article ..." au lieu de "Pour l'application de la présente disposition ...".

2. Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 1er, 1°, il y aurait lieu d'écrire "... of het bedrijf dat elk jaar ..." au lieu de "... of dat bedrijf dat elk jaar ...".

.../...

3. A l'article 2, § 4, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais, les mots "... visé au § 2, 2°, et au § 3, 2°, ..." ayant pour équivalent, en néerlandais, "... bedoeld in § 2, 2°, ...". Il y a lieu d'éliminer cette discordance.

Article 3

Dans la phrase introductive de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, il y a lieu d'omettre la référence à l'article 42 de la loi du 24 décembre 1999, dès lors que cet article n'est pas applicable aux employeurs visés dans cette disposition (voir l'article 26, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1999) (1). On écrira par conséquent "Le Ministre peut, sur la proposition du ...".

Il y a lieu d'omettre également la référence à l'article 42 de la loi du 24 décembre 1999 dans les autres dispositions de l'article 3. On remplacera, alors, chaque occurrence des mots "de l'article 42 de la loi" et "à l'article 42 de la loi" respectivement par "du présent article" et "au présent article".

Article 4

1. A l'article 4, § 1er, alinéa 1er, il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais,

(1) L'article 3 trouve son fondement légal dans l'article 30 de la loi du 24 décembre 1999.

l'équivalent des mots "... chaque employeur public et privé appartenant au secteur non marchand ..." donnant, en néerlandais, "elke werkgever uit de publieke (lire : "openbare") sector en, wanneer hij behoort tot de non-profitsector, elke werkgever uit de private sector". Le délégué du gouvernement confirme que c'est le texte néerlandais qui traduit l'intention des auteurs du projet. Il y aura lieu, dès lors, d'adapter le texte français de l'article 4, § 1er, alinéa 1er.

2. Toujours à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, il y aurait lieu d'écrire, dans le texte néerlandais, ", derde lid," au lieu de ", lid B,".

3. L'article 4, § 1er, alinéa 2, constitue une exception à la règle posée par l'article 4, § 1er, alinéa 1er, selon laquelle chaque employeur public doit, à titre individuel, occuper le nombre de nouveaux travailleurs fixé dans cette disposition. L'article 4, § 1er, alinéa 2, permet qu'il y ait une sorte de compensation entre les efforts consentis par les divers employeurs. Il s'impose toutefois de préciser les limites dans lesquelles cette compensation peut s'envisager (1). Ainsi, par exemple, selon le délégué du gouvernement, des compensations ne sont envisageables qu'entre employeurs d'une seule communauté ou d'une seule région, mais pas entre employeurs appartenant à différentes entités de l'Etat.

(1) A supposer que l'article 39, § 1er, de la loi du 24 décembre 1999 procure un fondement légal suffisant à un régime de l'espèce.

Article 5

L'article 5, alinéa 1er, 3°, dispose que l'Etat fédéral et les établissements publics qui en dépendent affectent prioritairement les nouveaux travailleurs aux projets globaux suivants qui satisfont des besoins de la société :

"1° (...)

2° (...)

3° collecte sélective de déchets dans les administrations de l'Etat fédéral et les établissements publics qui en dépendent;

4° aide alimentaire à la population la plus démunie par la distribution gratuite de denrées alimentaires".

La mise en oeuvre des projets énoncés aux 3° et 4° ne peut méconnaître la compétence des régions en matière de politique des déchets (article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et à la compétence des communautés en matière de politique d'aide sociale (article 5, § 1er, II, 2°, de cette loi). Il y a lieu, dès lors, de limiter respectivement les projets précités à l'organisation interne de la collecte des déchets dans les administrations de l'Etat fédéral et les établissements publics qui en dépendent, et à la distribution des excédents alimentaires disponibles, notamment dans le cadre de la politique agricole fédérale, aux associations et organismes actifs dans le domaine de l'aide alimentaire aux personnes les plus défavorisées.

.../...

Article 6

Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 2, alinéa 1er, il y aurait lieu de remplacer les mots "tot behoren tot de non-profitsector" par "die behoren tot de non-profitsector".

Article 7

1. A la fin du texte néerlandais de l'article 7, § 2, alinéa 1er, il y aurait lieu d'écrire "... en de werkgever uit de private sector ..." au lieu de "... en de werknemer uit de private sector ...".

2. Dans le texte néerlandais de l'article 7, § 5, alinéa 2, il y aurait lieu de remplacer les mots "die erkend worden" par "die erkend zijn".

Observations finales

1. Divers passages du projet ont recours à la technique de la décision de refus implicite, notamment les articles 6, § 3, alinéa 2, 7, § 4, alinéa 3, et 8, § 4, alinéa 2.

Comme le Conseil d'Etat, section de législation, l'a déjà souligné à maintes reprises, mieux vaudrait que le recours à pareil procédé demeure exceptionnel, dès lors qu'il soulève de sérieuses objections en ce qui concerne la

.../...

sécurité juridique et les garanties offertes au justiciable. Pareilles décisions de refus implicite ne sont notamment pas motivées formellement, pas plus qu'elles ne sont publiées ou notifiées.

La question se pose en outre de savoir si, dans l'hypothèse où le gouvernement estimerait devoir recourir au procédé de la décision tacite, il ne serait pas préférable de prévoir une décision de dispense tacite au lieu d'une décision de refus tacite.

2. Il résulte d'un premier examen que le projet est susceptible d'amélioration tant du point de vue de la correction de la langue que du point de vue de la légistique. Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat se trouve dans l'impossibilité d'approfondir cet aspect du texte.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

A. BEIRLAEN,

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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

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

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

A. BEIRLAEN