

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.574/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.574/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 3 juni 2002 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement bij het ontwerp van programmawet "betreffende de beroepsinlevingsovereenkomsten", heeft op 6 juni 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 3 juin 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement au projet de loi-programme "relatif aux conventions d'immersion professionnelle", a donné le 6 juin 2002 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 spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"le dispositif doit être d'application dès la prochaine rentrée scolaire afin de préserver les droits des jeunes concernés par la mesure, et être intégrée dans la présente loi-programme sous forme d'amendement du Gouvernement".

*

* *

STREKKING VAN HET AMENDEMENT

De om advies voorgelegde regeling is bestemd om bij wege van regeringsamendement te worden ingevoegd in het ontwerp van programmawet waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 3 mei 2002 het advies 33.342/1/3/4 heeft uitgebracht.

De memorie van toelichting doet ervan blijken dat aan de ontworpen regeling de bedoeling ten grondslag ligt "stageformules (in ondernemingen) te regelen die momenteel geen wettelijke omkadering genieten". Daarbij wordt uitgegaan van de vaststelling dat, ofschoon diverse wettelijk geregelde praktische opleidingen in ondernemingen bestaan, in deze laatste ook stageformules bestaan die op een "spontane" manier worden georganiseerd, zonder dat deze in een wettelijke regeling kunnen worden ingepast of - steeds volgens de memorie van toelichting - "zonder te worden omkaderd door een instelling afhankelijk van, erkend door of gesubsidieerd door de bevoegde Gemeenschap".

Het voorontwerp omschrijft de beoogde "spontane" stageformules in ondernemingen als "beroepsinlevingsovereenkomsten" die tot doel hebben "een persoon, hierna genoemd stagiair, in het kader van zijn opleiding bepaalde kennis of vaardigheden (te laten verwerven) bij een werkgever door het uitvoeren van arbeidsprestaties" (artikel 1,

.../...

eerste lid). Het ontwerp somt een reeks activiteiten en opleidingen op waarvoor momenteel reeds een wettelijke omkadering bestaat en die van de toepassing van de ontworpen regeling worden uitgesloten (artikel 1, tweede lid).

Het ontwerp bepaalt een aantal voorwaarden waaraan bij het sluiten van een beroepsinlevingsovereenkomst moet worden voldaan (artikelen 2 en 3), draagt de Koning op de aan de stagiair te betalen vergoeding vast te stellen met dien verstande dat die vergoeding niet lager mag zijn dan het in het ontwerp omschreven bedrag (artikel 4) en bepaalt dat de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers op die vergoeding van toepassing is (artikel 5).

Voorts somt het ontwerp de voorwaarden op waaraan vanaf 1 september 2004 moet worden voldaan door "de regelingen bedoeld in artikel 1, tweede lid, 3°" (artikel 6) en wordt de bestaande wetgeving inzake het bijhouden van de sociale documenten en de administratieve geldboeten in geval van inbreuk op sommige sociale wetten aangepast, rekening houdend met de ontworpen regeling inzake de beroepsinlevingsovereenkomsten (artikelen 7 tot 9). Tot slot doet artikel 10 van het ontwerp ervan blijken dat de ontworpen regeling op 1 september 2002 in werking treedt.

OPMERKINGEN

1. Uit de adviesaanvraag valt af te leiden dat het de bedoeling is de ontworpen regeling bij wege van een regeringsamendement in het reeds genoemde ontwerp van programmawet in te voegen. Het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies voorgelegde ontwerp van wet zal derhalve naar de vorm als een amendement moeten worden geconcipieerd, wat onder meer inhoudt dat met de vereiste precisie wordt aangegeven in welke titel of hoofdstuk van het ontwerp van programmawet de ontworpen regeling moet worden ingepast.

2. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde documenten blijkt niet dat de inspecteur van financiën over de ontworpen regeling heeft geadviseerd en dat de Minister van Begroting effectief zijn akkoord heeft betuigd. De ontworpen regeling blijkt niettemin reeds tijdens de Ministerraad van 31 mei 2002 te zijn

.../...

goedgekeurd. Het advies wordt derhalve gegeven onder het voorbehoud dat alsnog aan de genoemde vormvereisten wordt voldaan. Mocht de tekst van het ontwerp nog worden aangepast in het licht van het advies van de inspecteur van financiën of van eventuele bemerkingen van de Minister van Begroting, zal de aldus gewijzigde tekst opnieuw ter goedkeuring aan de Ministerraad en om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, dienen te worden voorgelegd.

3. De goede toepasbaarheid van een normatieve tekst en de rechtszekerheid vereisen dat, wanneer nieuwe begrippen worden geïntroduceerd, deze op een voldoende afgebakende en duidelijke manier worden omschreven.

De definitie die in artikel 1, eerste lid, van het ontwerp van het begrip "beroepsinlevingsovereenkomsten" wordt gegeven, voldoet niet aan dat vereiste. De algemene draagwijdte ervan leidt tot een omschrijving die te vaag is om werkbaar te zijn. Zulks wordt niet verholpen door de bijkomende uitleg die in de memorie van toelichting wordt gegeven en waarin erop wordt gewezen dat "alle beroepsinlevingen (worden beoogd), d.w.z. praktische vormen die plaatsgrijpen in het kader van een overeenkomst met een onderneming of een werkgever die betrokken is bij het productieproces".

Het is nochtans van groot belang een degelijke omschrijving van het begrip "beroepsinlevingsovereenkomst" te geven, aangezien het toepassingsgebied van de ontworpen regeling er rechtstreeks van afhangt en een precies inzicht omtrent dat begrip noodzakelijk is om erop duidelijk en met voldoende zekerheid de bevoegdheid van de federale wetgever te steunen.

4. Artikel 1, tweede lid, van het ontwerp sluit een aantal activiteiten of opleidingen uit van de toepassing van de ontworpen regeling. Ook deze uitsluiting ontbeert de noodzakelijke nauwkeurigheid.

Zo heeft artikel 1, tweede lid, 2°, blijkbaar betrekking op zowel de beroepsopleiding als het onderwijs, niettegenstaande erin enkel wordt gerefereerd aan artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Daarenboven zijn de bepalingen van artikel 1, tweede lid, 3° en 4°, in zodanig algemene bewoordingen gesteld dat eruit niet de precieze draagwijdte en het voorwerp ervan valt af te leiden.

De begrijpelijkheid van artikel 1, tweede lid, wordt op de koop toe niet bevorderd door hetgeen erover in de memorie van toelichting wordt gesteld, aangezien deze uitleg op sommige punten niet strookt met het bepaalde in artikel 1, tweede lid. Zo wordt in de memorie van toelichting verduidelijkt dat de uitsluiting in bepaalde gevallen slechts geldt voor zover "in een met de federale Regering onderhandelde overeenkomst een minimale voet van bescherming bij gemeenschappelijk akkoord werd vastgesteld". Deze laatste inperking van de uitsluiting van de toepassing van de ontworpen regeling blijkt evenwel niet uit de tekst van het ontwerp.

Ook moet worden vastgesteld dat, niettegenstaande het gegeven dat de in artikel 1, tweede lid, 3°, omschreven stages van de toepassing van de ontworpen regeling worden uitgesloten, in het ontwerp toch bepalingen worden opgenomen met betrekking tot dergelijke stages (zie de artikelen 4, § 2, en 6). De "regelingen" bedoeld in artikel 1, tweede lid, 4°, worden dan weer uitgesloten van de toepassing van het ontwerp "voor zover deze voldoen aan de voorwaarden van artikel 6".

Samenvattend kan tegen het bepaalde in artikel 1, tweede lid, worden ingebracht dat de erin opgenomen categorieën van activiteiten en opleidingen te weinig nauwkeurig zijn omschreven, dat die omschrijving op sommige punten niet overeenstemt met wat daaromtrent in de memorie van toelichting wordt gesteld en dat artikel 1, tweede lid, coherentie mist ten aanzien van sommige andere bepalingen van het ontwerp.

5. Onder 4 werd reeds gewezen op het bestaan van discordanties tussen de tekst van het ontwerp en de memorie van toelichting, wat artikel 1, tweede lid, betreft. Dergelijke discordanties komen evenwel ook voor met betrekking tot andere bepalingen van het ontwerp en zijn er mede de oorzaak van dat moeilijk een precies inzicht te verwerven valt in de draagwijdte van de ontworpen regeling.

Zo wordt in de memorie van toelichting gesteld dat artikel 3 de gevallen beoogt waarin beroepsinlevingsovereenkomsten worden gesloten (niet : afgesloten) "buiten het kader van specifieke wettelijke of reglementaire bepalingen of buiten de verantwoordelijkheid van een onderwijsinstelling of opleidingscentrum afhankelijk van of erkend door de bevoegde Gemeenschap". Artikel 3 van het ontwerp daarentegen maakt

in de Nederlandse tekst enkel van het laatste geval melding en refereert niet aan het geval waarin er geen specifieke wettelijke of reglementaire bepalingen zijn. In de Franse tekst van artikel 3 wordt zelfs geen enkel van de twee gevallen vermeld.

In verband met artikel 6 van het ontwerp wordt in de memorie van toelichting verduidelijkt "dat de beroepsinlevingen die plaatsvinden in het kader van de regelingen ingesteld door of krachtens decreten of ordonnances, met ingang van 1 september 2004 moeten voldoen aan de (in dat artikel vermelde) voorwaarden". De aldus in de memorie van toelichting bedoelde beroepsinlevingen zijn die welke worden omschreven in artikel 1, tweede lid, 4°, van het ontwerp. In artikel 6 van het ontwerp wordt evenwel niet van deze laatste bepaling melding gemaakt, maar wel van artikel 1, tweede lid, 3°.

Minder zwaarwichtig, doch niettemin evenzeer van aard rechtsonzekerheid teweeg te brengen, vormt het gegeven dat in de memorie van toelichting soms verduidelijkingen worden gegeven die in de tekst van het ontwerp thuishoren, doch die daarin ontbreken.

Zo wordt alleen in de memorie van toelichting in verband met artikel 4 van het ontwerp gesteld dat, "gelet op het feit dat voormelde vergoeding wordt beschouwd als een beloning, ... het (als) vanzelfsprekend (voorkomt) dat zij niet kan worden gecumuleerd met bepaalde sociale uitkeringen". Dat de in artikel 6, 2°, bedoelde vergoeding "kan gecumuleerd worden met de sociale toelagen" kan eveneens uitsluitend in de memorie van toelichting worden gelezen.

6. Uit wat voorafgaat volgt dat zowel de tekst van het ontwerp van wet als van de memorie van toelichting aan een grondige herziening en precisering toe zijn. Het is dan ook zeer de vraag of, gelet op de aard van de vereiste herziening en precisering, de ontworpen regeling als zodanig nog wel in aanmerking komt voor een invoeging in het genoemde ontwerp van programmawet, het streven naar een kwaliteitsvolle regelgeving door de overheid indachtig.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 le fait que

"le dispositif doit être d'application dès la prochaine rentrée scolaire afin de préserver les droits des jeunes concernés par la mesure, et être intégrée dans la présente loi-programme sous forme d'amendement du Gouvernement".

*

* *

PORTEE DE L'AMENDEMENT

Les dispositions soumises pour avis sont destinées à être insérées, sous forme d'amendement du gouvernement, dans le projet de loi-programme sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a émis, le 3 mai 2002, l'avis 33.342/1/3/4.

Il résulte de l'exposé des motifs que le régime en projet vise à "réglementer (les) formules de stages (en entreprise) qui ne bénéficient pas actuellement d'un encadrement légal". L'initiative se fonde sur la constatation que, parallèlement aux nombreuses formations pratiques en entreprise réglées par la loi, il existe également des formules de stages en entreprise qui s'organisent de manière "spontanée", sans pouvoir s'inscrire dans une réglementation existante ou - toujours selon l'exposé des motifs - "sans qu'un organisme dépendant, agréé ou subventionné par la Communauté compétente encadre ce stage".

L'avant-projet définit ces formules de stages en entreprise "spontanées" comme des "conventions d'immersion professionnelle" qui ont pour but "(de faire acquérir à) toute personne, dénommée ci-après stagiaire, dans le cadre de sa formation, certaines connaissances ou aptitudes auprès d'un employeur en effectuant des prestations de travail" (article 1^{er}, alinéa 1^{er}). Le projet énumère une série d'activités et de formations pour lesquelles il existe déjà actuellement un encadrement légal et qui sont exclues de l'application du régime en projet (article 1^{er}, alinéa 2).

Le projet fixe un certain nombre de conditions qu'il y a lieu de remplir lors de la conclusion d'une convention d'immersion professionnelle (articles 2 et 3), charge le Roi de déterminer le montant de l'indemnité due au stagiaire, étant entendu que celle-ci ne peut être inférieure au montant défini dans le projet (article 4) et déclare la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs applicable à cette indemnité (article 5).

Le projet énumère ensuite les conditions que sont tenus de remplir, à partir du 1^{er} septembre 2004, "les dispositifs visés à l'article 1^{er}, alinéa 2, 3°" (article 6), et la législation relative à la tenue des documents sociaux et aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales est adaptée compte tenu du régime en projet relatif aux conventions d'immersion professionnelle (articles 7 à 9). Enfin, il résulte de l'article 10 du projet que le régime en projet entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2002.

OBSERVATIONS

1. Il se déduit de la demande d'avis qu'il s'agit d'insérer les dispositions en projet, sous forme d'amendement du gouvernement, dans le projet de loi-programme précité. Le projet de loi soumis pour avis au Conseil d'Etat, section de législation, devra dès lors être présenté sous la forme d'un amendement, ce qui implique notamment d'indiquer avec la précision requise sous quel titre ou dans quel chapitre du projet de loi-programme les dispositions en projet doivent être insérées.

2. Selon les documents transmis au Conseil d'Etat, section de législation, l'inspecteur des finances n'a pas donné un avis concernant le régime en projet et celui-ci n'a pas effectivement reçu l'accord du Ministre du Budget. Il paraît néanmoins déjà avoir été approuvé en Conseil des ministres du 31 mai 2002. L'avis est dès lors donné sous la réserve de l'accomplissement des formalités précitées. Dans l'hypothèse où le texte du projet serait encore adapté à la lumière de l'avis de l'inspecteur des finances ou des observations éventuelles du Ministre du Budget, il s'imposerait de soumettre à nouveau le texte ainsi modifié à l'approbation du Conseil des ministres et à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

3. Dans l'intérêt de la sécurité juridique et d'une bonne application d'un texte normatif, il s'impose de définir avec suffisamment de clarté et de précision les nouvelles notions qui sont introduites.

La définition de la notion de "conventions d'immersion professionnelle" donnée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, ne satisfait pas à cette condition. Elle a une portée générale trop vague pour être fonctionnelle. Le commentaire ajouté dans l'exposé des motifs, selon lequel sont visées "toutes les immersions professionnelles, c'est-à-dire les formations pratiques qui se réalisent dans le cadre d'une convention au sein d'une entreprise ou auprès d'un employeur en étant associé au processus de production", ne suffit pas non plus à préciser cette définition.

Il est toutefois capital de définir adéquatement la notion de "convention d'immersion professionnelle" dès lors que le champ d'application du régime en projet en est directement tributaire et qu'il est nécessaire de saisir cette notion avec précision pour fonder la compétence du législateur fédéral avec clarté et une sécurité suffisante.

4. L'article 1^{er}, alinéa 2, du projet, exclut un certain nombre d'activités ou de formations de l'application du régime en projet. Ces exclusions manquent également de précision.

Ainsi, l'article 1^{er}, alinéa 2, 2°, semble concerner tant la formation professionnelle que l'enseignement, bien qu'il fasse uniquement référence à l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En outre, les dispositions de l'article 1^{er}, alinéa 2, 3° et 4°, sont formulées en des termes à ce point généraux qu'ils ne permettent pas d'en déduire la portée et l'objet précis.

De surcroît, le commentaire que l'exposé des motifs donne de l'article 1^{er}, alinéa 2, ne permet pas d'améliorer la compréhension de ces dispositions, ce commentaire ne concordant pas toujours avec celles-ci. Ainsi, l'exposé des motifs précise-t-il que, dans certains cas, l'exclusion ne vaut que pour autant qu'un "socle de protection minimal (ait) été défini d'un commun accord (dans un accord négocié avec le Gouvernement fédéral)". Cette dernière limitation de l'exclusion de l'application du régime en projet ne peut toutefois être inférée du texte du projet.

Force est de constater également qu'en dépit de l'exclusion des stages définis à l'article 1^{er}, alinéa 2, 3°, de l'application du régime en projet, ce dernier comporte toutefois des dispositions concernant pareils stages (voir les articles 4, § 2, et 6). Les "dispositifs" visés à l'article 1^{er}, alinéa 2, 4°, sont exclus, quant à eux, de l'application du projet "pour autant qu'ils satisfassent aux conditions de l'article 6".

En résumé, on peut reprocher à l'article 1^{er}, alinéa 2, de ne pas définir avec suffisamment de précision les catégories d'activités et de formations qu'il prévoit, que, sur certains points, cette définition ne concorde pas avec les commentaires qu'en donne l'exposé des motifs et que l'article 1^{er}, alinéa 2, manque de cohérence par rapport à certaines autres dispositions du projet.

5. L'existence de discordances entre le texte du projet et l'exposé des motifs a déjà été soulevée au point 4, en ce qui concerne l'article 1^{er}, alinéa 2, mais de telles discordances existent également en ce qui concerne d'autres dispositions du projet et empêchent notamment de cerner avec précision la portée du régime en projet.

Ainsi l'exposé des motifs précise-t-il que l'article 3 envisage le cas où des conventions d'immersion sont conclues "sans que l'on soit dans le cadre de dispositions légales ou réglementaires spécifiques et/ou à l'initiative ou sous la responsabilité d'un établissement d'enseignement ou d'un centre de formation dépendant ou agréé par la Communauté compétente". En revanche, le texte néerlandais de l'article 3 du projet ne mentionne que ce dernier cas et ne fait pas référence à l'hypothèse où il n'y a pas de dispositions légales ou réglementaires spécifiques. Le texte français de l'article 3 ne mentionne même aucun des deux cas visés.

En ce qui concerne l'article 6 du projet, l'exposé des motifs précise que "les immersions professionnelles qui se réalisent dans le cadre de dispositifs mis en oeuvre par ou en vertu de décrets ou d'ordonnances doivent, à partir du 1^{er} septembre 2004, satisfaire aux conditions (mentionnées dans cet article)". Les immersions professionnelles visées dans l'exposé des motifs sont donc celles qui sont définies à l'article 1^{er}, alinéa 2, 4°, du projet. L'article 6 du projet ne fait toutefois pas mention de cette dernière disposition, mais bien de l'article 1^{er}, alinéa 2, 3°.

Moins grave, mais néanmoins de nature à créer tout autant d'insécurité juridique, est le fait que l'exposé des motifs donne parfois des précisions qui ont leur place dans le texte du projet, mais qui n'y figurent pas.

Ainsi, seul l'exposé des motifs précise à l'égard de l'article 4 du projet que "compte tenu du fait que cette indemnité est considérée comme une rémunération, il paraît évident que cette indemnité ne peut se cumuler avec certaines allocations sociales". Il en va de même pour l'indemnité visée à l'article 6, 2°, dont seul l'exposé des motifs précise qu'elle "peut être cumulée à des allocations sociales".

6. Il résulte des observations ci-dessus qu'il y a lieu de remanier en profondeur et de préciser tant le texte du projet de loi que celui de l'exposé des motifs. On peut dès lors sérieusement se demander si, vu la nature du remaniement et des précisions requis, le régime en projet est encore susceptible d'être intégré en tant que tel dans le projet de loi-programme précité, étant entendu que l'objectif de l'autorité doit être d'édicter une réglementation de qualité.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-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, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME