

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.697/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 januari 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot invoeging van de artikelen 36*ter*, 36*quater*, 36*quinquies* en 36*sexies* in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering", heeft op 26 januari 2006 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in essentie toe drie nieuwe uitkeringen - de opleidings-, stage- en vestigingsuitkering - in te voeren in de werkloosheidsreglementering en voegt daartoe de artikelen 36^{ter} tot 36^{sexies} in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in. In die artikelen wordt onder meer bepaald wie voor de betrokken uitkeringen in aanmerking komt, aan welke voorwaarden daartoe moet worden voldaan en de wijze waarop het bedrag van de toe te kennen uitkeringen wordt vastgesteld.

Daarnaast wordt artikel 18 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact in werking gesteld vanaf 1 april 2006.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 7, § 1, derde lid, i, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, naar luid waarvan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, onder de voorwaarden die de Koning bepaalt, onder meer tot taak heeft "met behulp van de te dien einde opgerichte of nog op te richten organismen, aan de onvrijwillige werklozen en aan hun gezin de uitbetaling van de hun verschuldigde uitkeringen te verzekeren".

Wat de inwerkingstelling van artikel 18 van de voornoemde wet van 23 december 2005 betreft (artikel 6 van het ontwerp), biedt artikel 19 van diezelfde wet rechtsgrond. De laatstgenoemde bepaling draagt de Koning op om de datum van inwerkingtreding van artikel 18 van die wet te bepalen.

.../...

BEVOEGDHEID

De federale overheid is bevoegd om maatregelen te nemen, zoals die welke in het ontwerp zijn vervat met betrekking tot de voornoemde uitkeringen, voor zover deze vallen in te passen in de aangelegenheid betreffende de sociale zekerheid, zoals artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die aan de federale overheid voorbehoudt. De ontworpen maatregelen mogen geen aangelegenheid van beroepsopleiding of -omscholing of arbeidsbemiddeling betreffen aangezien het regelen van dergelijke aangelegenheden - op enkele uitzonderingen na - toekomt aan respectievelijk de gemeenschappen (artikel 4, 16°, van de voornoemde bijzondere wet) en de gewesten (artikel 6, § 1, IX, 1°, van dezelfde bijzondere wet).

Dat staat er evenwel niet aan in de weg dat de federale overheid een maatregel kan treffen die een verwijzing inhoudt naar een door de bevoegde gemeenschapsoverheid vastgestelde regeling inzake beroepsopleiding, voor zover dergelijke verwijzing zou refereren aan een voorwaarde die verband houdt met bepaalde aspecten van een socialezekerheidsregeling. De federale overheid zou evenwel, in het kader van haar bevoegdheid inzake sociale zekerheid, geen maatregelen kunnen nemen die neerkomen op een inhoudelijke regeling van de beroepsopleiding. Een gelijkaardige redenering dringt zich op ten aanzien van andere gemeenschaps- of gewestbevoegdheden.

Meer specifiek met betrekking tot de ontworpen regeling, rijst de vraag of het ontworpen artikel 36^{quater}, § 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 (artikel 2 van het ontwerp) niet bepaalde voorwaarden met betrekking tot de instapstage bevat die neerkomen op een inhoudelijke regeling van een vorm van individuele beroepsopleiding waarvoor niet de federale overheid, maar wel de gemeenschappen bevoegd zijn (zie inzonderheid het ontworpen artikel 36^{quater}, § 1, tweede lid, 4°). Het verdient derhalve aanbeveling dat in de ontworpen bepalingen op een meer expliciete wijze zou worden gerefereerd aan de door de bevoegde gemeenschapsoverheden vastgestelde voorwaarden inzake beroepsopleiding die worden beoogd ⁽¹⁾. In geen geval kan de federale overheid bevoegd worden geacht om zelf invulling te geven aan

⁽¹⁾ Zo vertonen bijvoorbeeld bepaalde van de in het ontworpen artikel 36^{quater}, § 1, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 opgesomde voorwaarden, wat de instapstage betreft, gelijkenis met de voorwaarden die met betrekking tot de instapopleiding zijn ingeschreven in de artikelen 133^{bis} en volgende van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 1988 houdende de organisatie van de beroepsopleiding en de arbeidsbemiddeling.

voorwaarden waaraan enigerlei vorm van individuele beroepsopleiding moet voldoen omdat zulks uitsluitend aan de gemeenschappen toekomt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdende met wat is opgemerkt onder 2 van de bespreking van de rechtsgrond van het ontwerp, voege men onmiddellijk na het eerste lid van de aanhef een nieuw lid toe, luidende:

"Gelet op de wet 23 december 2005 betreffende het generatiepact, inzonderheid op artikel 19;"

2. Onmiddellijk na het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het te wijzigen koninklijk besluit van 25 november 1991 moet een lid worden ingevoegd waarin wordt gerefereerd aan het advies dat de Nationale Arbeidsraad op 13 december 2005 over de ontworpen regeling heeft uitgebracht.

Artikel 2

Onverminderd hetgeen met betrekking tot het ontworpen artikel 36^{quater} van het koninklijk besluit van 25 november 1991 is opgemerkt bij de bespreking van de bevoegdheid, kan nog worden opgemerkt dat op het einde van de Franse tekst van het ontworpen artikel 36^{quater}, § 1, tweede lid, 5°, van "(un) stage d'insertion" moet worden melding gemaakt in plaats van "la formation".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessoren van de
	M. RIGAUX,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.697/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 4 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "insérant les articles 36*ter*, 36*quater*, 36*quinquies* et 36*sexies* dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage", a donné le 26 janvier 2006 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise essentiellement à introduire trois nouvelles allocations - les allocations de formation, de stage et d'établissement - dans la réglementation du chômage et insère, à cet effet, les articles 36^{ter} à 36^{sexies} dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Ces articles déterminent notamment les personnes qui peuvent prétendre au bénéfice des allocations visées, fixent les conditions qui doivent être remplies à cette fin et précisent la manière dont le montant des allocations à octroyer est établi.

Par ailleurs, l'article 18 de la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations est mis en vigueur le 1^{er} avril 2006.

2. Les dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, selon lequel l'Office national de l'emploi a notamment pour mission, dans les conditions que le Roi détermine, d'"assurer, avec l'aide des organismes créés ou à créer à cette fin, le paiement aux chômeurs involontaires et à leur famille, des allocations qui leur sont dues".

La mise en oeuvre de l'article 18 de la loi précitée du 23 décembre 2005 (article 6 du projet) trouve quant à elle un fondement juridique dans l'article 19 de cette même loi. Cette dernière disposition charge de Roi de fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 18 de cette loi.

COMPÉTENCE

.../...

L'autorité fédérale est compétente pour prendre des mesures, comme celles qui sont prévues dans le projet en ce qui concerne les allocations précitées, pour autant qu'elles s'inscrivent dans la matière de la sécurité sociale, telle que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles la réserve à l'autorité fédérale. Les mesures envisagées ne peuvent pas concerner la matière de la formation ou reconversion professionnelle ou du placement des travailleurs dès lors qu'il revient respectivement aux communautés (article 4, 16°, de la loi spéciale précitée) et aux régions (article 6, § 1^{er}, IX, 1°, de la même loi spéciale) de régler de telles matières - à quelques exceptions près.

Ceci n'empêchera toutefois pas que l'autorité fédérale puisse prendre une mesure contenant une référence à un règlement en matière de formation professionnelle, établi par l'autorité communautaire compétente, pour autant que cette référence se rapporte à une condition liée à certains aspects d'un régime de sécurité sociale. Dans le cadre de sa compétence en matière de sécurité sociale, l'autorité fédérale ne pourrait toutefois pas prendre de mesure qui équivaldrait à régler la formation professionnelle sur le fond. Un raisonnement similaire doit être tenu pour d'autres compétences communautaires ou régionales.

Concernant plus spécifiquement les dispositions en projet, se pose la question de savoir si l'article 36*quater*, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (article 2 du projet) ne contient pas certaines mesures relatives au stage d'insertion qui équivalent à régler au fond une forme de formation professionnelle individuelle pour laquelle l'autorité fédérale n'est pas compétente, mais bien les communautés (voir notamment l'article 36*quater*, § 1^{er}, alinéa 2, 4°, en projet). Il est recommandé, dès lors, que les dispositions en projet se réfèrent plus explicitement aux conditions, fixées par les autorités compétentes des communautés en matière de formation professionnelle, qui sont visées⁽¹⁾. En aucun cas, l'autorité fédérale ne peut être réputée compétente pour définir elle-même des conditions auxquelles doit satisfaire toute forme de formation professionnelle individuelle, puisque c'est exclusivement aux communautés qu'il appartient de le faire.

⁽¹⁾C'est ainsi, par exemple, qu'en ce qui concerne le stage d'insertion, certaines conditions énumérées à l'article 36*quater*, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, s'apparentent aux conditions relatives à la formation d'admission, inscrites dans les articles 133*bis* et suivants de l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 décembre 1988 portant organisation de l'office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée au point 2 de l'examen du fondement juridique du projet, on insérera immédiatement après le premier alinéa du préambule un nouvel alinéa, s'énonçant comme suit:

"Vu la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations, notamment l'article 19;"

2. On insérera immédiatement après l'alinéa du préambule qui se réfère à l'arrêté royal du 25 novembre 1991, à modifier, un alinéa qui fait référence à l'avis du Conseil national du travail rendu le 13 décembre 2005 sur le texte en projet.

Article 2

Sans préjudice de l'observation formulée à propos de l'article 36*quater*, en projet, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 lors de l'examen de la compétence, on peut encore relever qu'à la fin du texte français de l'article 36*quater*, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, en projet, il convient de mentionner "(un) stage d'insertion" au lieu de "la formation".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME