

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.456/1
VAN 24 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 18 november 2009 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "ter ondersteuning van de werkgelegenheid", heeft het volgende advies gegeven:

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

"Vu la dégradation de notre environnement économique, il convient de prendre dans les meilleurs délais les mesures nécessaires afin de limiter l'impact de la diminution de l'activité sur l'emploi. Pour ce faire, il convient que de nouvelles dispositions soient prises afin d'encourager la mise à l'emploi lorsque celle-ci est possible (par le biais d'un renforcement des réductions de cotisations sociales ou des subventions à l'emploi), ou de faciliter les stages en milieu professionnel, afin d'éviter que lors de la reprise de cette activité les personnes qui quittent leurs études aujourd'hui ne deviennent les chômeurs de longue durée de demain.

Le Gouvernement a décidé dans le cadre de son conclave budgétaire de prendre de nouvelles mesures poursuivant le but précisé ci-dessus et ce dès le 1^{er} janvier 2010. Celles-ci sont notamment traduites par le présent avant-projet de loi".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾ en van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt daaronder de overeenstemming met de hogere rechtsnormen begrepen.

VORMVEREISTEN

Diverse bepalingen van het voorontwerp van wet dienen overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg, om advies te worden voorgelegd van hetzij de Nationale Arbeidsraad, hetzij het beheerscomité van de betrokken openbare instellingen. Uit de aan de Raad van State toegezonden documenten kan worden afgeleid dat enkel het advies wordt ingewonnen van het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening. Ook het advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor sociale zekerheid zal echter dienen te worden ingewonnen, gelet op artikel 5 van het ontwerp (ontworpen artikel 191, § 3, tweede lid, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I)).

BEVOEGDHEID

Het ontworpen artikel 191, §§ 3 en 4, van de wet van 27 december 2006 (artikel 5 van het ontwerp) regelt de oprichting van een "Fonds voor de vorming en de werkgelegenheid" in de schoot van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, met het oog op de ondersteuning van de inspanningen inzake de inschakeling op de arbeidsmarkt van de risicogroepen bepaald door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Die inspanningen kunnen worden gerealiseerd door een sector of door een publiekrechtelijk orgaan. De Koning bepaalt, na advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, de criteria, de voorwaarden en de nadere regelen van de besteding van deze middelen.

In dat verband moet er aan herinnerd worden dat op grond van artikel 4, 16/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de beroepsomscholing en -bijscholing ⁽²⁾ een aangelegenheid is die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, terwijl op grond van artikel 6, § 1, IX, eerste lid, 1/, van dezelfde bijzondere wet de arbeidsbemiddeling een aangelegenheid is die behoort tot de bevoegdheid van de gewesten.

(2) Met uitzondering van de regeling van de tegemoetkoming in de uitgaven inherent aan de selectie, de beroepsopleiding en de nieuwe installatie van het personeel door een werkgever in dienst genomen met het oog op de oprichting van een onderneming, de uitbreiding of de overschakeling van zijn onderneming.

De veeleer vage en algemene bewoordingen waarin de ontworpen machtigingen aan de Koning zijn gesteld, alsmede de summiere verduidelijking in de memorie van toelichting, maken het niet mogelijk om nu reeds met zekerheid vast te stellen wat precies de intentie is. Zo thans op het eerste gezicht ervan kan worden uitgegaan dat de ontworpen bepalingen niet in strijd zijn met de bevoegdheidsverdelende regels, zal er niettemin dienen voor te worden gewaakt dat bij de uitvoering ervan voormelde bevoegdheidsdomeinen niet worden betreden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. Het ontwerp bevat tal van gebreken op taalkundig ⁽³⁾ en legistiek vlak, wat niet bevorderlijk is voor de rechtszekerheid. Het ontwerp dient dan ook in zijn geheel grondig op dat vlak te worden nagekeken, onder meer wat betreft de juistheid van de bepalingen waarin wijzigingen worden aangebracht ⁽⁴⁾, de juistheid van de wijzigingen zelf ⁽⁵⁾, de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst ⁽⁶⁾ en de redactie van de ontworpen bepalingen ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Inzonderheid in de Nederlandse tekst.

⁽⁴⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 5 van het ontwerp, waar in de inleidende zin ook melding dient te worden gemaakt van de ontworpen paragraaf 4, en artikel 8 van het ontwerp, waar in de Nederlandse tekst melding moet worden gemaakt van artikel 74, § 1, 3/.

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld de in artikel 13, 2/, van het ontwerp opgenomen wijziging die in de Nederlandse tekst niet loopt met de bestaande tekst.

⁽⁶⁾ Zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 191, § 4, eerste lid, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) (artikel 5 van het ontwerp), waar in de Franse tekst aan het einde "des moyens" dient te worden geschreven.

⁽⁷⁾ Zo is in het ontworpen artikel 27^{quater} van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid (artikel 14 van het ontwerp) de draagwijdte van de woorden "In afwijking van artikel 27" niet duidelijk.

2. Tal van de ontworpen bepalingen bevatten een machtiging aan de Koning om regelgevend op te treden. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat uit de grondwettelijke beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht volgt dat de essentiële elementen van een regeling door de wetgever zelf dienen te worden vastgesteld en dat aan de Koning slechts de nadere uitwerking van die elementen kan worden overgelaten. De in het ontwerp opgenomen machtigingen dienen in dat opzicht nog aan een nader onderzoek te worden onderworpen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.456/1
DU 24 NOVEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 18 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "en vue de soutenir l'emploi", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence de la demande d'avis est motivée comme suit :

"Vu la dégradation de notre environnement économique, il convient de prendre dans les meilleurs délais les mesures nécessaires afin de limiter l'impact de la diminution de l'activité sur l'emploi. Pour ce faire, il convient que de nouvelles dispositions soient prises afin d'encourager la mise à l'emploi lorsque celle-ci est possible (par le biais d'un renforcement des réductions de cotisations sociales ou des subventions à l'emploi), ou de faciliter les stages en milieu professionnel, afin d'éviter que lors de la reprise de cette activité les personnes qui quittent leurs études aujourd'hui ne deviennent les chômeurs de longue durée de demain.

Le Gouvernement a décidé dans le cadre de son conclave budgétaire de prendre de nouvelles mesures poursuivant le but précisé ci-dessus et ce dès le 1^{er} janvier 2010. Celles-ci sont notamment traduites par le présent avant-projet de loi".

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ⁽¹⁾ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

FORMALITÉS

Conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, plusieurs dispositions de l'avant-projet de loi doivent être soumises pour avis soit au Conseil national du travail, soit au comité de gestion des organismes publics concernés. Il peut se déduire des documents transmis au Conseil d'État que seul l'avis du comité de gestion de

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, il faut entendre par là la conformité aux normes supérieures.

l'Office national de l'emploi est recueilli. L'avis du comité de gestion de l'Office national de la sécurité sociale devra cependant aussi être obtenu, eu égard à l'article 5 du projet (article 191, § 3, alinéa 2, en projet, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I)).

COMPÉTENCE

L'article 191, §§ 3 et 4, en projet, de la loi du 27 décembre 2006 (article 5 du projet) règle la création d'un "Fonds pour la formation et l'emploi", au sein de l'Office national de l'emploi, en vue de soutenir les efforts d'insertion dans le marché du travail des groupes à risques déterminés par le Roi, dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Ces efforts peuvent être effectués par un secteur ou un organisme de droit public. Après avis du comité de gestion de l'Office national de l'emploi, le Roi détermine les critères, les conditions et les modalités d'affectation de ces moyens.

À cet égard, il faut rappeler que selon l'article 4, 16/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la reconversion et le recyclage professionnels⁽²⁾ constituent une matière qui relève de la compétence des communautés, alors que l'article 6, § 1^{er}, IX, alinéa 1^{er}, 1/, de la même loi spéciale prévoit que le placement des travailleurs est une matière relevant de la compétence des régions.

Les termes plutôt vagues et généraux dans lesquels les délégations au Roi, en projet, sont formulées, ainsi que l'explication sommaire dans l'exposé des motifs ne permettent pas d'établir d'ores et déjà avec certitude quelle est l'intention précise. Si, à présent on peut considérer à première vue, que les dispositions en projet ne sont pas contraires aux règles répartitrices de compétences, il faudra néanmoins veiller à ce qu'au moment de leur mise en oeuvre, il ne soit pas empiété sur les sphères de compétence précitées.

⁽²⁾ À l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, à la formation professionnelle et à la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

1. Le projet présente de nombreuses défaillances sur le plan linguistique ⁽³⁾ et légistique, ce qui n'est pas favorable à la sécurité juridique. Il faudra dès lors réexaminer sérieusement l'ensemble du projet à cet égard, notamment en ce qui concerne l'exactitude des dispositions dans lesquelles les modifications sont apportées ⁽⁴⁾, l'exactitude des modifications mêmes ⁽⁵⁾, la concordance entre les textes français et néerlandais ⁽⁶⁾ et la formulation des dispositions en projet ⁽⁷⁾.

2. Nombre de dispositions en projet délèguent au Roi le pouvoir de réglementer. À cet égard, il faut rappeler qu'il découle des principes constitutionnels régissant les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif que les éléments essentiels d'une réglementation doivent être fixés par le législateur même et que seule la mise en oeuvre de ces éléments peut être confiée au Roi. Les délégations que prévoit le projet doivent encore faire l'objet d'un examen plus approfondi à cet égard.

⁽³⁾ Notamment dans le texte néerlandais.

⁽⁴⁾ Voir par exemple l'article 5 du projet, dans lequel la phrase liminaire doit également faire mention du paragraphe 4, en projet, et l'article 8 du projet, dont le texte néerlandais doit viser l'article 74, § 1^{er}, 3/.

⁽⁵⁾ Voir, par exemple, la modification figurant à l'article 13, 2/, du projet, qui ne s'intègre pas dans le texte néerlandais existant.

⁽⁶⁾ Voir, par exemple, l'article 191, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) (article 5 du projet), dans lequel il faut écrire à la fin du texte français "des moyens".

⁽⁷⁾ Ainsi, dans l'article 27^{quater}, en projet, de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi (article 14 du projet), la portée des mots "Par dérogation à l'article 27" n'est pas claire.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME