



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.369/1
van 4 november 2013

avis 54.369/1
du 4 novembre 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 191, § 3, van de wet van
27 december 2006 houdende
diverse bepalingen (I)'

un projet d'arrêté royal
'd'exécution de l'article 191,
§ 3, de la loi du
27 décembre 2006 portant des
dispositions diverses (I)'

Op 25 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 191, § 3, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I)’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 november 2013.

*

Le 25 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘d'exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I)’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 29 octobre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 novembre 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

2. In de aanhef van het om advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit¹ wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat:

“- dit besluit een aangelegenheid betreft die deel uitmaakt van het dispositief inzake de inspanningen ten voordele van de risicogroepen, dat telkens voor een periode van twee jaar, gevolg gevend aan een interprofessioneel akkoord of aan een regeringsbeslissing, op sectorniveau uitgewerkt wordt aan de hand van specifieke collectieve arbeidsovereenkomsten;

- dit besluit ertoe strekt de voorwaarden en modaliteiten te bepalen voor de toekenning van bijkomende financiële middelen voor sectoren die in het kader van een geldige collectieve arbeidsovereenkomst met betrekking tot de risicogroepen voor de periode 2013-2014, reeds voldoende initiatieven hebben voorzien ten voordele van de opleiding, inschakeling en tewerkstelling van deze risicogroepen, en die bijkomende projecten uitwerken ten behoeve van jongeren die tot de risicogroepen behoren;

- de uiterste datum waarop voornoemde collectieve arbeidsovereenkomst mocht worden neergelegd, 1 november 2013 was;

- de helft van de voorziene financiële middelen voor de bijkomende projecten ingeschreven werden in de begroting van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening voor het jaar 2013, met het oog op de uitbetaling van het voorschot (eerste schijf) van 50% van het bedrag dat voor elk van die projecten gevraagd wordt;

- om die reden de betrokken administratie uiterlijk tegen 31 december 2013 op de ingediende aanvragen de nodige verificaties moet uitgevoerd hebben, met het oog op de vaststelling van het recht op het verkrijgen van dat voorschot en van het bedrag daarvan;

- om die reden de uiterste datum van indiening van de aanvragen tot financiering van de bijkomende projecten op 15 november 2013 (lees: 22 november 2013) werd vastgesteld;

- de betrokken paritaire comités en subcomités, alsook de sectorale instanties die met de uitwerking van de bijkomende projecten zullen belast worden, onverwijld kennis moeten kunnen nemen van de bepalingen van dit besluit, zodat zij tijdig de nodige schikkingen kunnen treffen om correcte aanvragen te kunnen indienen;

- de betrokken administraties onverwijld kennis moeten kunnen nemen van de bepalingen van dit besluit, zodat zij tijdig de nodige schikkingen kunnen treffen om deze aanvragen correct en tijdig te kunnen behandelen.”

*

¹ In afwijking van hetgeen wordt voorgeschreven in artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wordt de motivering van het spoedeisend karakter, die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, niet woordelijk overgenomen in de aanhef van het ontwerp. Klaarblijkelijk ligt aan het verschil tussen de tekst van beide motiveringen een materiële vergissing ten grondslag en wordt in de aanhef van het ontwerp de volledige tekst van de motivering weergegeven zoals die door de stellers van het ontwerp is beoogd.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de nadere regels te bepalen voor het toekennen van bijkomende financiële middelen voor sectoren die in het kader van een geldige collectieve arbeidsovereenkomst met betrekking tot de risicogroepen voor de periode 2013-2014 reeds voldoende initiatieven hebben ontplooid met het oog op de opleiding, inschakeling en tewerkstelling van personen van deze risicogroepen, en die bijkomende projecten uitwerken “ten voordele van de personen die nog geen 26 jaar oud zijn en tot de risicogroepen behoren, bepaald in het koninklijk besluit van 19 februari 2013 tot uitvoering van artikel 189, vierde lid, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I)”.

4. Onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt *sub* 5 kan de ontworpen regeling worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 191, § 3, van de voornoemde wet van 27 december 2006, dat luidt:

“De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na het advies te hebben ingewonnen van de Nationale Arbeidsraad, bepalen dat projecten gericht op risicogroepen en die worden ingediend door de paritaire comités of paritaire subcomités, worden gefinancierd met een gedeelte van de bijdrage bedoeld in paragraaf 1.

Deze projecten kunnen enkel worden ingediend door de paritaire comités en paritaire subcomités die een collectieve arbeidsovereenkomst hebben gesloten bedoeld in artikel 190, § 1 en die voor de twee voorgaande jaren voldaan hebben aan de verplichting bedoeld in artikel 190, § 3.

De projecten bedoeld in het eerste lid moeten zich richten tot de risicogroepen zoals bepaald door de Koning op grond van artikel 189, vierde lid.

De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na het advies te hebben ingewonnen van de Nationale Arbeidsraad, de wijze, de termijn en de selectie van de ingediende projecten. Hij bepaalt tevens de wijze waarop de middelen worden toegewezen en de controle op het gebruik van deze middelen. Hij bepaalt jaarlijks het bedrag aan middelen die aan nieuwe projecten kunnen worden besteed.”

5. In artikel 1 van het ontwerp wordt bepaald dat de bijkomende financiële middelen enkel kunnen worden gevraagd voor projecten “ten voordele van de personen die nog geen 26 jaar oud zijn en tot de risicogroepen behoren, bepaald in het koninklijk besluit van 19 februari 2013 tot uitvoering van artikel 189, vierde lid, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I)”.

Ter uitvoering van artikel 189, vierde lid, van de wet van 27 december 2006 heeft de Koning in artikel 1 van het koninklijk besluit van 19 februari 2013 diverse categorieën risicogroepen bepaald. Personen die nog geen 26 jaar oud zijn, vormen geen als dusdanig door het voornoemde koninklijk besluit omschreven categorie van risicogroep. Vraag is derhalve of in het voorliggende ontwerp kan worden bepaald dat de erin bedoelde projecten niet enkel die zijn ten voordele van personen die “tot de risicogroepen behoren, bepaald in het koninklijk besluit van 19 februari 2013”, maar ook die ten voordele van de personen “die nog geen 26 jaar oud zijn”.

Het antwoord op die vraag dient volgens de afdeling Wetgeving negatief te worden beantwoord.

Daar waar immers artikel 191, § 3, eerste lid, van de wet van 27 december 2006 een dergelijke bevoegdheid van de Koning niet lijkt uit te sluiten omdat er in dat lid enkel melding wordt gemaakt van “projecten gericht op risicogroepen”, wordt daarentegen in artikel 191, § 3, derde lid, van dezelfde wet uitdrukkelijk voorgeschreven dat “[d]e projecten bedoeld in het eerste lid [...] zich [moeten] richten tot de risicogroepen zoals bepaald door de Koning op grond van artikel 189, vierde lid”.²

Hieruit volgt dat in het ontwerp alle personen moeten worden beoogd die behoren tot de risicogroepen, zoals bepaald door de Koning op grond van artikel 189, vierde lid, van de wet van 27 december 2006, en dat derhalve de bijkomende financiële middelen moeten worden toegekend van zodra het project betrekking heeft op personen die behoren tot een risicogroep, bepaald in het koninklijk besluit van 19 februari 2013, los van de vraag of deze personen al dan niet jonger zijn dan 26 jaar. Er anders over oordelen zou indruisen tegen het bepaalde in artikel 191, § 3, derde lid, van de wet van 27 december 2006.

In artikel 1 van het ontwerp moet bijgevolg de zinsnede “nog geen 26 jaar oud zijn en” worden geschrapt en dient ook de redactie van de overige bepalingen van het ontwerp zo nodig te worden aangepast in het licht van die schrapping³.

VORMVEREISTEN

6. De beslissing van de Ministerraad van 24 oktober 2013 doet ervan blijken dat “[v]oor de uitvoering van de in het ontwerp vervatte maatregel (...) overleg [zal] gepleegd worden met de Gewesten en de Gemeenschappen”.

Indien als gevolg van dat overleg wijzigingen zouden worden aangebracht aan de tekst van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dienen ook deze wijzigingen alsnog om advies te worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving. Tevens verdient het aanbeveling in de aanhef van het ontwerp van het betrokken overleg melding te maken door middel van een considerans (“Overwegende dat ...”).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7. Uit artikel 2, 3°, van het ontwerp volgt dat de instelling die op het niveau van de sector verantwoordelijk is voor de betrokken projecten “een of meer partnerschapsakkoorden met ondernemingen, onderwijs- of opleidingsinstellingen, en al dan niet met gewestelijke bemiddelings- of opleidingsdiensten met het oog op de concretisering van de inspanningen ten voordele van de jongeren die tot de risicogroepen behoren” moet sluiten. Dergelijke omschrijving

² Ook in de memorie van toelichting wordt met betrekking tot die wetsbepaling het volgende vermeld: “Voormelde projecten moeten zich richten tot de risicogroepen die bij koninklijk besluit zullen worden bepaald in uitvoering van artikel 189, vierde lid van de voormelde wet van 27 december 2006” (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2503/1, 8).

³ Zo kunnen bijvoorbeeld in artikel 2, 3°, van het ontwerp de woorden “ten voordele van de jongeren die tot de risicogroepen behoren” niet ongewijzigd worden behouden.

is vrij algemeen en weinig afgebakend en zal er uiteraard niet toe mogen leiden dat de federale overheid op grond daarvan het bevoegdheidsdomein van de gemeenschappen (bijvoorbeeld op het vlak van onderwijs) of de gewesten (bijvoorbeeld op het vlak van arbeidsbemiddeling) gaat betreden.

Artikel 6

8. Naar analogie van de Nederlandse tekst schrijve men in de Franse tekst van artikel 6, § 1, eerste lid, en § 2, eerste lid, van het ontwerp “l’organisme visé à l’article 2, 4°, alinéa 1^{er}”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

2. Le préambule du projet d'arrêté royal ¹ soumis pour avis motive l'urgence par la circonstance que :

« - dit besluit een aangelegenheid betreft die deel uitmaakt van het dispositief inzake de inspanningen ten voordele van de risicogroepen, dat telkens voor een periode van twee jaar, gevolg gevend aan een interprofessioneel akkoord of aan een regeringsbeslissing, op sectorniveau uitgewerkt wordt aan de hand van specifieke collectieve arbeidsovereenkomsten;

- dit besluit ertoe strekt de voorwaarden en modaliteiten te bepalen voor de toekenning van bijkomende financiële middelen voor sectoren die in het kader van een geldige collectieve arbeidsovereenkomst met betrekking tot de risicogroepen voor de periode 2013-2014, reeds voldoende initiatieven hebben voorzien ten voordele van de opleiding, inschakeling en tewerkstelling van deze risicogroepen, en die bijkomende projecten uitwerken ten behoeve van jongeren die tot de risicogroepen behoren;

- de uiterste datum waarop voornoemde collectieve arbeidsovereenkomst mocht worden neergelegd, 1 november 2013 was;

- de helft van de voorziene financiële middelen voor de bijkomende projecten ingeschreven werden in de begroting van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening voor het jaar 2013, met het oog op de uitbetaling van het voorschot (eerste schijf) van 50% van het bedrag dat voor elk van die projecten gevraagd wordt;

- om die reden de betrokken administratie uiterlijk tegen 31 december 2013 op de ingediende aanvragen de nodige verificaties moet uitgevoerd hebben, met het oog op de vaststelling van het recht op het verkrijgen van dat voorschot en van het bedrag daarvan;

- om die reden de uiterste datum van indiening van de aanvragen tot financiering van de bijkomende projecten op 15 november 2013 (lees: 22 november 2013) werd vastgesteld;

- de betrokken paritaire comités en subcomités, alsook de sectorale instanties die met de uitwerking van de bijkomende projecten zullen belast worden, onverwijld kennis moeten kunnen nemen van de bepalingen van dit besluit, zodat zij tijdig de nodige schikkingen kunnen treffen om correcte aanvragen te kunnen indienen;

¹ En méconnaissance du prescrit de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le préambule du projet ne reproduit pas textuellement la motivation de l'urgence, qui est indiquée dans la demande d'avis. C'est manifestement une erreur matérielle qui est à l'origine de cette différence entre le texte des deux motivations et le préambule du projet reproduit le texte complet de la motivation qui est conforme à l'intention des auteurs du projet.

- de betrokken administraties onverwijld kennis moeten kunnen nemen van de bepalingen van dit besluit, zodat zij tijdig de nodige schikkingen kunnen treffen om deze aanvragen correct en tijdig te kunnen behandelen ».

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à déterminer les modalités de l'octroi de moyens financiers supplémentaires aux secteurs qui, dans le cadre d'une convention collective de travail relative aux groupes à risque valide pour la période 2013-2014, ont déjà déployé suffisamment d'initiatives en vue de la formation, de l'insertion et de l'emploi de personnes appartenant à ces groupes à risque et qui élaborent des projets supplémentaires « en faveur des personnes qui n'ont pas 26 ans et qui appartiennent aux groupes à risque déterminés par l'arrêté royal du 19 février 2013 d'exécution de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) ».

4. Sous réserve de ce qui est observé au point 5, le dispositif en projet peut être réputé trouver un fondement juridique à l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006, précitée, qui dispose :

« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des [m]inistres et après avis du Conseil national du [t]ravail, décider que des projets destinés aux groupes à risques et qui sont introduits par les commissions paritaires ou des sous-commissions paritaires, sont financés par une partie de la cotisation visée au paragraphe 1^{er}.

Ces projets peuvent seulement être introduits par les commissions paritaires et les sous-commissions paritaires qui ont conclu une convention collective de travail visée à l'article 190, § 1^{er}, et qui ont satisfait à la condition visée à l'article 190, § 3, durant les deux années précédentes.

Les projets visés à l'alinéa 1^{er} doivent s'adresser aux groupes à risques comme déterminés par le Roi sur base de l'article 189, alinéa 4.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des [m]inistres et après avis du Conseil national du [t]ravail, la méthode, le délai et la sélection des projets introduits. Il détermine également la façon dont les moyens sont attribués et le contrôle de l'utilisation de ces moyens. Il détermine annuellement le montant des moyens qui peuvent être alloués à des nouveaux projets ».

5. L'article 1^{er} du projet énonce que les moyens financiers supplémentaires ne peuvent être demandés que pour des projets « en faveur des personnes qui n'ont pas 26 ans et qui appartiennent aux groupes à risque déterminés par l'arrêté royal du 19 février 2013 d'exécution de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) ».

En exécution de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006, le Roi a déterminé diverses catégories de groupes à risque dans l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 19 février 2013. En tant que telles, des personnes qui n'ont pas 26 ans ne constituent pas une catégorie de groupes à risque définie par l'arrêté royal précité. La question se pose dès lors de

savoir si le projet à l'examen peut prévoir que les projets qui y sont visés sont ceux qui non seulement sont développés en faveur des personnes « qui appartiennent aux groupes à risque déterminés par l'arrêté royal du 19 février 2013 », mais aussi en faveur des personnes « qui n'ont pas 26 ans ».

Selon la section de législation, il y a lieu de répondre par la négative à cette question.

Alors que l'article 191, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 décembre 2006 ne semble en effet pas exclure un tel pouvoir du Roi, dès lors que cet alinéa se borne à faire mention de « projets destinés aux groupes à risques », l'article 191, § 3, alinéa 3, de la même loi, par contre, prescrit expressément que « [l]es projets visés à l'alinéa 1^{er} doivent s'adresser aux groupes à risques comme déterminés par le Roi sur base de l'article 189, alinéa 4 »².

Il en résulte que le projet doit viser toutes les personnes qui appartiennent aux groupes à risque, déterminés par le Roi sur le fondement de l'article 189, alinéa 4, de la loi du 27 décembre 2006, et que par conséquent, les moyens financiers supplémentaires doivent être octroyés dès que le projet concerne des personnes qui appartiennent à un groupe à risque déterminé par l'arrêté royal du 19 février 2013, indépendamment de la question de savoir si ces personnes sont ou non âgées de plus de 26 ans. En juger autrement serait contraire à l'article 191, § 3, alinéa 3, de la loi du 27 décembre 2006.

Dans l'article 1^{er} du projet, on supprimera par conséquent le membre de phrase « n'ont pas 26 ans et qui » et, si nécessaire, on adaptera également la rédaction des autres dispositions du projet compte tenu de cette suppression³.

FORMALITÉS

6. La décision du Conseil des ministres du 24 octobre 2013 indique que « [p]our la mise en œuvre de la mesure contenue dans le projet, une concertation aura lieu avec les Régions et les Communautés ».

Si cette concertation devait entraîner des modifications au texte du projet, tel qu'il est soumis pour avis, ces modifications devraient encore être soumises pour avis à la section de législation. Il est en outre recommandé que le préambule du projet fasse mention de la concertation concernée au moyen d'un considérant (« Considérant que ... »).

² En ce qui concerne cette disposition législative, l'exposé des motifs mentionne également ce qui suit : « Les projets précités doivent s'adresser aux groupes à risques qui seront déterminés par arrêté royal en exécution de l'article 189, quatrième alinéa de la loi du 27 décembre 2006 précitée » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 2503/1, p. 8).

³ C'est ainsi, par exemple, que les mots « en faveur des jeunes appartenant aux groupes à risque » figurant à l'article 2, 3°, du projet ne peuvent pas être maintenus en l'état.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7. Il ressort de l'article 2, 3°, du projet que l'organisme qui est responsable des projets concernés au niveau du secteur doit conclure « un ou plusieurs accords de partenariat avec des entreprises, des établissements d'enseignement ou de formation, et le cas échéant avec des services de placement ou de formation régionaux, en vue de la concrétisation des efforts en faveur des jeunes appartenant aux groupes à risque ». Une telle définition est assez générale et peu circonscrite et elle ne pourra évidemment pas avoir pour effet que, sur cette base, l'autorité fédérale empiète sur le champ de compétences des communautés (par exemple en matière d'enseignement) ou des régions (par exemple, en matière de placement).

Article 6

8. Par analogie avec le texte néerlandais, on écrira dans le texte français de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et § 2, alinéa 1^{er}, du projet « l'organisme visé à l'article 2, 4°, alinéa 1^{er} ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME