



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.096/1
van 11 maart 2015

avis 57.096/1
du 11 mars 2015

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van
artikel 36*quater* van het
koninklijk besluit van
25 november 1991
houdende de
werkloosheidsreglementering'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'article 36*quater* de l'arrêté
royal du 25 novembre 1991
portant réglementation du
chômage'

Op 9 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Tewerkstelling, Economie en Brandbestrijding en Dringende medische Hulp, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot wijziging van artikel 36^{quater} van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 februari en 5 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Thomas MAES, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 maart 2015.

*

Le 9 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'article 36^{quater} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage'.

Le projet a été examiné par la première chambre les 26 février et 5 mars 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Thomas MAES, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mars 2015.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe artikel 36^{quater} van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ te wijzigen. Dat artikel 36^{quater} bevat een regeling voor “instapstages”, bedoeld als tewerkstellingsmaatregel voor jonge werkzoekenden die zich in de beroepsinschakelingstijd bevinden en die onder bepaalde voorwaarden een eerste beroepservaring kunnen opdoen bij een werkgever, gekoppeld aan een individueel opleidingsplan.

Het ontworpen besluit beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in deze regeling. Die wijzigingen zijn enerzijds van formeel-technische (artikel 1, 1°, 4°, 5°, 6° en 7°, van het ontwerp), anderzijds van inhoudelijke aard. Wat deze laatste betreft, wordt aan de stagiair een woonplaatsvereiste opgelegd (artikel 1, 2°), wordt de wachttermijn in de beroepsinschakelingstijd ingekort tot 78 dagen (artikel 1, 3°) en wordt de voorwaarde dat de stagiair niet het voorwerp mag zijn geweest van een negatieve melding aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) opgeheven (artikel 1, 2°). Artikel 2 van het ontwerp bevat een overgangsmaatregel voor reeds lopende instapstages of beroepsinschakelingstijden. Artikel 3 ten slotte bepaalt dat het ontworpen besluit in werking treedt op de dag waarop het wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

BEVOEGDHEID

2. Overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten thans bevoegd voor het zogenaamde “doelgroepenbeleid”. In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ worden de instapstages bedoeld in artikel 36^{quater} van het koninklijk besluit van 25 november 1991 uitdrukkelijk aangemerkt als een onderdeel van dat beleid.¹

RECHTSGROND

3.1. In het tweede lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt wat de rechtsgrond betreft verwezen naar artikel 4 van de ordonnantie van 18 januari 2001 ‘houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling’.

Dat artikel omschrijft in het eerste lid de taken van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA) en machtigt in het tweede lid de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om “binnen het raam van haar bevoegdheden inzake werkgelegenheid en om aan nieuwe behoeften te beantwoorden (...) elke overige opdracht toe te vertrouwen aan de [BGDA]” (tweede lid).

De in artikel 4, tweede lid, van de ordonnantie van 18 januari 2001 aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opgedragen bevoegdheid kan weliswaar nuttig worden

¹ Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 124.

ingeroepen om in het raam van een bepaalde reglementering de BGDA te belasten met een nieuwe opdracht,² maar kan niet worden ingeroepen voor het vaststellen van die reglementering zelf. Voor het vaststellen daarvan dient een andere rechtsgrond voorhanden te zijn.

Voor het wijzigen van de reglementering inzake de instapstages kan bijgevolg – behoudens wat betreft het in dat raam voorzien in een nieuwe opdracht voor de BGDA, wat evenwel in het voorliggende ontwerp niet aan de orde is – geen beroep worden gedaan op artikel 4, tweede lid, van de ordonnantie van 18 januari 2001.

3.2. Voor het wijzigen van de regeling inzake de instapstages zou evenmin een beroep kunnen worden gedaan op artikel 7, § 1, derde lid, i), van de besluitwet van 28 december 1944 ‘betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders’, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de voorwaarden te bepalen volgens welke de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening tot taak heeft om “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”, dat destijds als rechtsgrond werd ingeroepen voor het thans te wijzigen artikel 36*quater* van het koninklijk besluit van 25 november 1991. Die bepaling vormt immers de specifieke rechtsgrond voor het vaststellen van de (federale) werkloosheidsreglementering en voor het bepalen van de opdrachten van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening in dat verband en kan bijgevolg door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet worden ingeroepen voor het wijzigen van een regeling die thans tot de bevoegdheid van de gewesten behoort en niet langer een onderdeel is van de federale werkloosheidsreglementering.

3.3. Uit hetgeen voorafgaat, volgt dat voor het ontwerp geen deugdelijke rechtsgrond voorhanden is.

4. Gelet hierop, onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een nader onderzoek van het ontwerp. De afdeling Wetgeving heeft dan ook niet onderzocht of het invoeren van een woonplaatsvereiste in hoofde van de stagiair (artikel 1, 2°, van het ontwerp) verenigbaar is met de Europeesrechtelijke beginselen inzake het vrij verkeer van werknemers.

*

² Zie bijvoorbeeld het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 mei 2009 ‘betreffende de diversiteitsplannen en het diversiteitslabel’.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 36*quater* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'. Cet article 36*quater* comporte des dispositions relatives au « stage de transition », conçu comme une mesure de promotion de l'emploi en faveur des jeunes demandeurs d'emploi qui se trouvent en stage d'insertion professionnelle et qui, sous certaines conditions, peuvent acquérir une première expérience professionnelle auprès d'un employeur, combinée à un plan de formation individuel.

L'arrête en projet vise à apporter un certain nombre de modifications à ce régime. Ces modifications sont, d'une part, d'ordre purement technique (article 1^{er}, 1°, 4°, 5°, 6° et 7°, du projet) et ont, d'autre part, un caractère substantiel. Ces dernières modifications imposent au stagiaire une condition de résidence (article 1^{er}, 2°), réduisent le délai d'attente dans le stage d'insertion professionnelle à 78 jours (article 1^{er}, 3°) et abrogent la condition selon laquelle le stagiaire ne peut pas avoir fait l'objet d'une information négative à l'Office national de l'emploi (article 1^{er}, 2°). L'article 2 du projet comporte une mesure transitoire pour les stages de transition et d'insertion professionnelle déjà en cours. Enfin, l'article 3 prévoit que l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

COMPÉTENCE

2. Conformément à l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont actuellement compétentes pour ce que l'on appelle « la politique des groupes cibles ». Les travaux parlementaires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' considèrent expressément les stages de transition visés à l'article 36*quater* de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 comme un élément de cette politique¹.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. En ce qui concerne le fondement juridique, le deuxième alinéa du préambule de l'arrêté en projet vise l'article 4 de l'ordonnance du 18 janvier 2001 'portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi'.

L'alinéa 1^{er} de cet article définit les tâches de l'Office régional bruxellois de l'emploi (ORBE) et l'alinéa 2 habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, « [d]ans le cadre des compétences de la Région en matière d'emploi et en vue de répondre à des besoins nouveaux, (...) à confier toute autre mission à [ORBE] » (alinéa 2).

¹ Doc. parl., Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 124.

Certes, la compétence que l'article 4, alinéa 2, de l'ordonnance du 18 janvier 2001 délègue au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut être utilement invoquée pour charger l'ORBE d'une nouvelle mission dans le cadre d'une réglementation déterminée², mais pas pour élaborer cette réglementation proprement dite. Un autre fondement juridique est nécessaire à cet effet.

Par conséquent, pour modifier la réglementation relative aux stages de transition, on ne peut pas – sauf pour prévoir d'attribuer dans ce cadre une nouvelle mission à l'ORBE, ce qui n'est toutefois pas le cas dans le projet à l'examen – invoquer l'article 4, alinéa 2, de l'ordonnance du 18 janvier 2001.

3.2. La modification de la réglementation en matière de stages de transition ne peut pas non plus s'appuyer sur l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, i), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 'concernant la sécurité sociale des travailleurs', qui habilite le Roi à fixer les conditions dans lesquelles l'Office national de l'emploi a pour mission 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 » lequel avait été, à l'époque, invoqué comme fondement juridique de l'article 36^{quater} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, dont la modification est envisagée. Cette disposition constitue en effet le fondement juridique spécifique permettant de fixer la réglementation (fédérale) du chômage, ainsi que les missions de l'Office national de l'emploi en la matière et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut par conséquent pas l'invoquer pour modifier un régime qui relève actuellement de la compétence des régions et qui n'est plus un élément de la réglementation fédérale du chômage.

3.3. Il résulte de ce qui précède que le projet est dépourvu de fondement juridique adéquat.

4. Dès lors, le Conseil d'État, section de législation, renonce à poursuivre l'examen du projet. La section de législation n'a par conséquent pas vérifié si l'introduction d'une condition de résidence dans le chef du stagiaire (article 1^{er}, 2^o, du projet) est compatible avec les principes du droit européen en matière de libre circulation des travailleurs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Voir par exemple l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 mai 2009 'relatif aux plans de diversité et au label de diversité'.