



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.908/1
van 29 september 2015

over

een voorontwerp van
ordonnantie 'betreffende de
stages voor werkzoekenden'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.908/1
du 29 septembre 2015

sur

un avant-projet d'ordonnance
'relative aux stages pour
demandeurs d'emploi'

Op 17 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, bevoegd voor Tewerkstelling, Economie en Brandbestrijding, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 25 september 2015, een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de stages voor werkzoekenden'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 en 23 september 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 september 2015.

*

Le 17 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement 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, prorogé jusqu'au 25 septembre 2015, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative aux stages pour demandeurs d'emploi'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre les 17 et 23 septembre 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 septembre 2015.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een kader te scheppen, op grond waarvan in diverse stages voor werkzoekenden kan worden voorzien met het oog op hun (her)inschakeling op de arbeidsmarkt.

Het ontwerp bepaalt daartoe in de eerste plaats de stagevoorwaarden. Enkel niet-werkende werkzoekenden, ingeschreven bij Actiris en gedomicilieerd in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, komen in aanmerking (artikel 4 van het ontwerp). De stage wordt geregeld door een overeenkomst tussen de stagiair, de stagegever en, naargelang het geval, Actiris of een openbare opleidingsinstelling (artikel 7). Stagegevers moeten hun stageaanbiedingen meedelen aan Actiris (artikel 8). De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt gemachtigd om de voorwaarden te bepalen voor de financiering van de stage (artikel 5). Voorts zal de regering de uurregeling van de stage bepalen (artikel 6).

Ten tweede regelt het ontwerp de stage-uitkering en de stagevergoeding. De stage-uitkering wordt door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betaald en kan niet worden gecumuleerd met welbepaalde andere uitkeringen (artikelen 9 en 10). De stagevergoeding wordt door de stagegever betaald (artikel 11). De stagiair dient zijn aanwezigheid te bewijzen en ontvangt geen stage-uitkering of -vergoeding bij ongewettigde afwezigheid (artikel 12). Wanneer de stagegever de stage ongerechtvaardigd stopzet, moet hij een vergoeding betalen aan de stagiair (artikel 13).

Ten derde voorziet het ontwerp in controlemaatregelen en sancties (artikelen 15 en 16).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

2. Uit artikel 4 van het ontwerp blijkt dat de ontworpen regeling van toepassing is op de werkzoekende die ingeschreven is bij Actiris en die zijn domicilie heeft in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

In dit verband moet opgemerkt worden dat in zoverre het ontwerp rechtstreeks regelend zou optreden ten aanzien van werkgevers (stagegevers), het enkel van toepassing kan zijn op de werkgevers die gelokaliseerd zijn op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De regels die het ontwerp bevat ten aanzien van de stagegevers kunnen enkel voor buiten het gewest gelokaliseerde stagegevers gelden, indien ze begrepen worden als voorwaarden voor de toepassing van de regels van de stage voor werkzoekenden, waaraan de stagegevers vrijwillig kunnen deelnemen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de in artikel 8 van het ontwerp opgenomen regel dat de stagegever zijn stage-aanbiedingen dient mee te delen aan Actiris.

Artikel 7

3. Artikel 7, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat er samenwerkingsakkoorden worden gesloten tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de betrokken gemeenschappen.

Uit de artikelen 7, eerste lid, en 13 van het ontwerp kan worden afgeleid dat deze beoogde samenwerkingsakkoorden verband houden met de medewerking van de “openbare opleidingsinstellingen” aan het sluiten van een stageovereenkomst. Deze openbare opleidingsinstellingen zijn immers, overeenkomstig artikel 2, 4°, van het ontwerp, enerzijds het “Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle” van de Franse Gemeenschapscommissie en anderzijds de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, dat in zijn rol van opleidingsinstelling een instelling van de Vlaamse Gemeenschap is.

Het is in strijd met het beginsel van de autonomie van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten dat één van die overheden aan een andere overheid op eenzijdige wijze verplichtingen zou opleggen, of bepalingen zou aannemen die de taken van hun instellingen betreffen.

Indien de stellers van het ontwerp de medewerking van de opleidingsinstellingen van de gemeenschappen bij het sluiten van de stageovereenkomst (artikel 7) of bij het toezicht op de beëindiging van de stageovereenkomst (artikel 13) willen waarborgen, moeten bijgevolg voorafgaandelijk de vereiste samenwerkingsakkoorden worden gesloten. Het volstaat niet dat de ordonnantie eenzijdig het sluiten van die samenwerkingsovereenkomsten aankondigt en het is niet mogelijk om alleen handelend de plicht tot overleg of samenwerking op te leggen aan andere gemeenschappen of gewesten. Een werkwijze, waarbij een ordonnantie eerst bepalingen aanneemt die andere overheden zouden binden en vervolgens bepaalt dat daarover een samenwerkingsakkoord dient te worden gesloten, moet dan ook worden verworpen.

Aangezien het ontwerp van ordonnantie een kaderregeling beoogt, kunnen, indien de stellers van het ontwerp een verplichte of gegarandeerde medewerking van de opleidingsinstellingen beogen, alvorens tot de verdere regeling van de stages over te gaan de nodige samenwerkingsakkoorden worden gesloten. Zonder deze samenwerkingsakkoorden zal de medewerking van de opleidingsinstellingen vrijwillig blijven, en overeenkomstig de op hen van toepassing zijnde gemeenschapsregelgeving dienen te gebeuren.

Gelet op het voorgaande moet artikel 7, tweede lid, bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 18

4. Artikel 18 van het ontwerp heft de artikelen 36ter tot 36sexies van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’ op.

Artikel 36quater van dit koninklijk besluit bevat de huidige regeling inzake de instapstage. Artikel 36ter betreft de opleidingsuitkering tijdens de individuele beroepsopleiding in een onderneming, bedoeld bij artikel 27, 6°, van het koninklijk besluit. Artikel 36sexies betreft

het recht op vestigingsuitkeringen tijdens de duur van de periode waarin een werkzoekende zich voorbereidt op de vestiging als zelfstandige.

De artikelen 36*ter* en 36*sexies* lijken aldus geen rechtstreeks verband te vertonen met de ontworpen regeling inzake stages voor werkzoekenden. De stellers van het ontwerp zullen zich ervan moeten vergewissen of wel degelijk de volledige opheffing van deze bepalingen wordt beoogd.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de créer, dans la Région de Bruxelles-Capitale, un cadre permettant de prévoir divers stages pour les demandeurs d'emploi en vue de leur (ré)insertion sur le marché du travail.

À cet effet, le projet fixe en premier lieu les conditions de stage. Seuls des demandeurs d'emploi inoccupés, inscrits auprès d'Actiris et domiciliés dans la Région de Bruxelles-Capitale, entrent en ligne de compte (article 4 du projet). Le stage est réglé par une convention entre le stagiaire, le fournisseur de stage et, selon le cas, Actiris ou un organisme public de formation (article 7). Les fournisseurs de stage doivent communiquer leurs offres de stage à Actiris (article 8). Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est habilité à déterminer les conditions de financement du stage (article 5). Il déterminera en outre le régime horaire du stage (article 6).

En deuxième lieu, le projet règle l'allocation et l'indemnité de stage. L'allocation de stage est payée par la Région de Bruxelles-Capitale et ne peut pas être cumulée avec certaines autres allocations (articles 9 et 10). L'indemnité de stage est payée par le fournisseur de stage (article 11). Le stagiaire doit attester de sa présence et ne perçoit pas d'allocation ou d'indemnité de stage en cas d'absence injustifiée (article 12). Si le fournisseur de stage met fin au stage d'une manière injustifiée, il est tenu de payer une indemnité au stagiaire (article 13).

En troisième lieu, le projet prévoit des mesures de contrôle et des sanctions (articles 15 et 16).

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

2. Il ressort de l'article 4 du projet que le dispositif en projet s'applique au demandeur d'emploi qui est inscrit auprès d'Actiris et qui est domicilié dans la Région de Bruxelles-Capitale.

À cet égard, il convient d'observer que, dans la mesure où le projet impose directement des obligations aux employeurs (fournisseurs de stage), il ne peut s'appliquer qu'aux employeurs établis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les règles du projet qui visent les fournisseurs de stage ne peuvent s'appliquer aux fournisseurs de stage localisés en dehors de la région que si elles sont considérées comme des modalités d'application des règles du stage pour demandeurs d'emploi, auquel les fournisseurs de stage sont libres de participer. Tel est par exemple le cas en ce qui concerne la règle inscrite à l'article 8 du projet selon laquelle le fournisseur de stage doit communiquer ses offres de stage à Actiris.

Article 7

3. L'article 7, alinéa 2, du projet énonce que des accords de coopération sont conclus entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communautés concernées.

Il peut être déduit des articles 7, alinéa 1^{er}, et 13 du projet que les accords de coopération visés concernent la collaboration des « organismes publics de formation » à la conclusion d'une convention de stage. Selon l'article 2, 4°, du projet, ces organismes publics de formation sont en effet, d'une part, l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle de la Commission communautaire française et, d'autre part, le « Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding » qui, en tant qu'organisme de formation, relève de la Communauté flamande.

Le principe de l'autonomie de l'État fédéral, des communautés et des régions interdit que l'une de ces autorités impose unilatéralement des obligations à une autre autorité ou adopte des dispositions qui concernent les missions de leurs institutions.

Dès lors, si les auteurs du projet souhaitent garantir la collaboration des organismes de formation des communautés dans le cadre de la conclusion de la convention de stage (article 7) ou du contrôle de la résiliation de cette convention (article 13), il s'impose de conclure préalablement les accords de coopérations requis. Il ne suffit pas que l'ordonnance annonce unilatéralement la conclusion de ces accords de coopération et il n'est pas permis qu'à elle seule elle impose l'obligation de concertation ou de coopération aux autres communautés ou régions. Un procédé par lequel une ordonnance adopte d'abord des dispositions qui lient d'autres autorités et prévoit ensuite qu'un accord de coopération doit être conclu à ce sujet, doit par conséquent être rejeté.

Dès lors que le projet d'ordonnance vise à créer un cadre réglementaire, si les auteurs du projet souhaitent imposer ou garantir la collaboration des organismes de formation, il leur est loisible de conclure les accords de coopération requis avant de fixer les modalités d'application du stage. En l'absence de ces accords de coopération, la collaboration des organismes de formation restera volontaire et devra être mise en œuvre conformément aux règles communautaires qui leur sont applicables.

Eu égard à ce qui précède, l'article 7, alinéa 2, sera par conséquent omis du projet.

Article 18

4. L'article 18 du projet abroge les articles 36^{ter} à 36^{sexies} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage'.

L'article 36^{quater} de cet arrêté royal règle le stage de transition. L'article 36^{ter} concerne l'allocation de formation accordée pendant la formation professionnelle individuelle en entreprise, visée à l'article 27, 6°, de l'arrêté royal. L'article 36^{sexies} concerne le droit aux allocations d'établissement accordées pendant la durée de la période au cours de laquelle un demandeur d'emploi se prépare en vue de s'établir comme indépendant.

Il s'avère donc que les articles 36^{ter} et 36^{sexies} ne présentent pas de lien direct avec le dispositif en projet en matière de stages pour demandeurs d'emploi. Les auteurs du projet devront s'assurer que c'est bien l'abrogation complète de ces dispositions qui est visée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME