



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.052/1
van 4 april 2016

avis 59.052/1
du 4 avril 2016

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de stage
eerste werkervaring'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif au
stage de première expérience
professionnelle'

Op 2 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke 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 ‘betreffende de stage eerste werkervaring’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 maart 2016. 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 Jonas RIEMSLAGH, 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 4 april 2016.

*

Le 2 mars 2016, 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 ‘relatif au stage de première expérience professionnelle’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 mars 2016. 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 Jonas RIEMSLAGH, 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 4 avril 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) strekt ertoe een regeling in te voeren betreffende de ‘stage eerste werkervaring’.

De stage eerste werkervaring komt in de plaats van de instapstage geregeld in de federale werkloosheidsreglementering.¹

2.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 5, 6, 7, 10, 12 en 13 van de ordonnantie van 10 maart 2016 ‘betreffende de stages voor werkzoekenden’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef.

2.2. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp betreffen de stageovereenkomst en het bijbehorende begeleidingplan. Deze bepalingen vinden rechtsgrond in artikel 8, tweede lid, van de ordonnantie van 10 maart 2016, naar luid waarvan de Regering het model en de nadere regels voor de stageovereenkomst vaststelt.

2.3. Artikel 8 van het ontwerp, dat bepaalt dat Actiris de opvolging verzekert van de stage zowel voor de stagiair als voor de stagegever, vormt de nadere uitwerking van de nieuwe bevoegdheid van Actiris inzake de “opvolging van stages tot bevordering van de inschakeling of her-inschakeling van werkzoekenden op de arbeidsmarkt”, bepaald in artikel 4, eerste lid, 9., van de ordonnantie van 18 januari 2001 ‘houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling’,² en vindt rechtsgrond in laatstgenoemde bepaling gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Regering.³

2.4. Artikel 9 van het ontwerp regelt de verplichte verzekering die de stagegever dient aan te gaan, onder meer voor schade door arbeidsongevallen en ongevallen op de weg naar en van het werk (§ 1), de beperking van de aansprakelijkheid van de stagiair (§ 2) en de toepasselijkheid van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’ en de uitvoeringsbesluiten (§ 3).

Voor het aannemen van deze bepalingen lijkt geen rechtsgrond voorhanden te zijn in de ordonnantie van 10 maart 2016, noch in de door de gemachtigde aangevoerde artikelen 6, vierde streepje, dat betrekking heeft op de duur van de stage, en 8, tweede lid, dat de Regering opdraagt om het model en de nadere regels voor de stageovereenkomst vast te stellen, noch in enige andere bepaling ervan.

De steller van het ontwerp dient bovendien na te gaan (1) of de verplichting inzake verzekering tegen arbeidsongevallen en ongevallen op de weg naar en van het werk (§ 1) niet

¹ Zie artikel 36*quater* van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, dat wordt opgeheven bij artikel 19, 2°, van de ordonnantie van 10 maart 2016 ‘betreffende de stages voor werkzoekenden’, waarvan artikel 16 van het ontwerp de inwerkingtreding regelt.

² Ingevoegd bij artikel 18 van het decreet van 10 maart 2016.

³ Zie artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) jo artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

reeds voortvloeit uit het toepassingsgebied van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971 zelf, en (2) of de toepassing van de wet van 4 augustus 1996 (§ 3) niet eveneens reeds voortvloeit uit het toepassingsgebied van die wet. In bevestigend geval zijn die bepalingen niet meer dan een affirmatie van hetgeen reeds in de federale wetgeving ter zake is bepaald, en dienen zij als overbodige bepalingen uit het ontwerp te worden weggelaten. In het andere geval zouden die bepalingen enkel kunnen worden aangenomen door de ordonnantiegever, mits is voldaan aan de voorwaarden om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 BWHI. Dat laatste lijkt ook te gelden voor het beperken van de aansprakelijkheid van de stagiair (§ 2).

2.5. Artikel 14 van het ontwerp betreft de sancties die aan de stagegever kunnen worden opgelegd in geval van niet-naleving van de ordonnantie van 10 maart 2016 of van het voorliggend uitvoeringsbesluit. Dit artikel vindt rechtsgrond in artikel 17, tweede lid, van de ordonnantie van 10 maart 2016. Artikel 17 van de ordonnantie luidt:

“Bij niet-naleving van de bepalingen van deze ordonnantie en haar uitvoeringsmaatregelen, met inbegrip van de voortijdige stopzetting van een stage die uitsluitend aan de stagegever te wijten is, kan aan laatstgenoemde het recht worden ontzegd om stagiairs te onthalen voor een duur van minstens 1, en hoogstens 5 jaar.

De Regering bepaalt de nadere regels ter uitvoering van het eerste lid.”

2.6. Artikel 15 van het ontwerp bepaalt dat een jaarlijks verslag over de stages eerste werkervaring door Actiris zal worden overgemaakt aan de Minister van Tewerkstelling en, ter informatie, aan de ESRBHG. Dat artikel vindt rechtsgrond in dezelfde bepalingen als die welke in randnr. 2.3 als rechtsgrond voor artikel 8 van het ontwerp werden aangewezen.

2.7. Artikel 16 regelt de inwerkingtreding van de artikelen 1 tot 18 en 19, 2°, van de ordonnantie van 10 maart 2016. Dat artikel vindt rechtsgrond in artikel 21 van die ordonnantie, dat de Regering opdraagt om de datum van inwerkingtreding vast te stellen van de bepalingen ervan.

VORMVEREISTEN

3. Artikel 6, § 3bis, 1°, BWHI luidt:

“Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de betrokken federale overheid over :

1° het uitwisselen van informatie tussen de diensten voor opleiding, werkloosheid en bemiddeling, alsmede over de initiatieven met betrekking tot de programma's voor wedertewerkstelling van de niet-werkende werkzoekenden.”

De steller van het ontwerp dient na te gaan of met betrekking tot de ontworpen regeling, rekening houdend met het voorwerp en de toepassing ervan, overleg dient te worden gepleegd met de federale overheid overeenkomstig de voornoemde bepaling. Indien dat het geval is, dient van de nakoming van dat vormvereiste melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

4. Het ontwerp behoeft nog een grondig redactioneel nazicht, inzonderheid wat betreft de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst ervan. Zo kan, bij wijze van voorbeeld, op het volgende worden gewezen:

- in de Nederlandse tekst van het ontwerp is zowel sprake van “de stage eerste werkervaring” als van “de eerste werkervaringsstage”, terwijl in de Franse tekst telkens sprake is van “le stage de première expérience professionnelle”;

- de Nederlandse tekst van artikel 10, eerste streepje, van het ontwerp stemt niet overeen met de Franse tekst ervan, welke volgens de gemachtigde correct is;

- de Nederlandse tekst van het model van stageovereenkomst bevat in de artikelen 4 en 5 een invulveld voor de contactgegevens van een referentiepersoon, terwijl dat niet het geval is in de Franse tekst.

5. Bij de adviesaanvraag zijn verschillende bijlagen gevoegd. Voor sommige bijlagen, met name het “begeleidingsplan van de stagiair”, de “individuele evaluatiefiche van de stagiair” en het “aanwezigheidsattest”, is het niet duidelijk of zij louter ter informatie bij de adviesaanvraag zijn gevoegd dan wel dat zij, als een onderdeel ervan, samen met het te nemen besluit dienen te worden vastgesteld. Indien dat laatste de bedoeling is, dient dit duidelijker uit de tekst van het ontwerp te blijken. In dat geval is het ook raadzaam om de bijlagen te nummeren.

Aanhef

6. Uit de bespreking van de rechtsgrond voor het ontwerp volgt dat de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de aanhef moet worden aangevuld.

7. Er werd met betrekking tot het ontworpen besluit een gendertest uitgevoerd zoals bedoeld in artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. Er moet van het vervuld zijn van dat vormvereiste nog melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp. Dat dient te gebeuren in een nieuw lid van de aanhef dat in de plaats komt van het huidige tweede en derde lid, waarin wordt verwezen naar de bepalingen die de betrokken test voorschrijven. Van die bepalingen moet evenwel geen melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

Artikel 3

8. Het voorbeeld van begeleidingsplan dat als bijlage bij de adviesaanvraag is gevoegd, bevat onder meer een overzicht van de verplichtingen van de stagegever, de stagiair en Actiris. Indien het niet de bedoeling is om dit voorbeeld als “model” van begeleidingsplan vast te stellen (zie opmerking 5) staat het de partijen vrij om van die verplichtingen af te wijken. Vraag is of dit laatste de bedoeling is.

Artikel 7

9. Het is niet duidelijk wat in artikel 7, derde streepje, van het ontwerp wordt verstaan onder een “job coach”. Het verdient aanbeveling om dit begrip te omschrijven.

Artikel 11

10. In artikel 11 van het ontwerp kan de zinsnede “[o]vereenkomstig artikel 11 van de ordonnantie betreffende de stages voor werkzoekenden”, die overbodig is, worden geschrapt.

Hetzelfde geldt voor de verwijzingen in artikel 14 van het ontwerp naar artikel 17 van dezelfde ordonnantie.

Artikel 17

11. De gemachtigde heeft verklaard dat er geen bijzondere redenen zijn om af te wijken van de normale regels van inwerkingtreding van besluiten (de tiende dag volgend op de dag waarop het besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad) en dat artikel 17 uit het ontwerp zal worden weggelaten.

Bijlage(n)

12. Indien bij het besluit meerdere bijlagen worden gevoegd, dienen deze te worden genummerd. Op elke bijlage moet de volgende formule volgen: “Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van [datum en opschrift]”. De betrokken formule moet op haar beurt worden gevolgd door de ondertekening door dezelfde ministers als die welke het besluit ondertekenen.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) soumis pour avis a pour objet de régler le 'stage de première expérience professionnelle'.

Le stage de première expérience professionnelle se substitue au stage de transition réglé dans la réglementation du chômage fédérale ¹.

2.1. Sous réserve des observations formulées ci-après, le projet trouve son fondement juridique dans les articles 5, 6, 7, 10, 12 et 13 de l'ordonnance du 10 mars 2016 'relative aux stages pour demandeurs d'emploi', visés au premier alinéa du préambule.

2.2. Les articles 2 et 3 du projet concernent la convention de stage et le plan d'accompagnement y afférent. Ces dispositions trouvent un fondement juridique dans l'article 8, alinéa 2, de l'ordonnance du 10 mars 2016, selon lequel le Gouvernement arrête le modèle et les modalités de la convention de stage.

2.3. L'article 8 du projet, qui prévoit qu'Actiris assure le suivi du stage tant pour le stagiaire que pour le fournisseur de stage, met en œuvre la nouvelle compétence d'Actiris en matière de « suivi de stages visant à favoriser l'insertion ou la réinsertion sur le marché du travail des demandeurs d'emploi », définie à l'article 4, alinéa 1^{er}, 9., de l'ordonnance du 18 janvier 2001 'portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi' ², et trouve un fondement juridique dans la disposition citée en dernier, combinée avec le pouvoir général d'exécution du Gouvernement ³.

2.4. L'article 9 du projet règle l'assurance obligatoire que le fournisseur de stage doit souscrire, notamment pour les dommages causés par les accidents du travail et les accidents sur le chemin du travail (§ 1^{er}), la limitation de la responsabilité du stagiaire (§ 2) et l'applicabilité de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail' et de ses arrêtés d'exécution (§ 3).

Pour l'adoption de ces dispositions, il ne semble pas exister de fondement juridique dans l'ordonnance du 10 mars 2016, ni dans les articles 6, quatrième tiret, qui porte sur la durée du stage, et 8, alinéa 2, qui charge le Gouvernement d'arrêter le modèle et les modalités de la convention de stage, dont fait état le délégué, ni dans aucune autre disposition.

L'auteur du projet doit en outre vérifier (1) si l'obligation en matière d'assurance contre les accidents du travail et les accidents sur le chemin du travail (§ 1^{er}) ne découle pas déjà du champ d'application de la loi du 10 avril 1971 'sur les accidents du travail' proprement dite, et (2) si l'application de la loi du 4 août 1996 (§ 3) ne découle pas, déjà, elle aussi, du champ

¹ Voir l'article 36^{quater} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', qui est abrogé par l'article 19, 2^o, de l'ordonnance du 10 mars 2016 'relative aux stages pour demandeurs d'emploi', dont l'article 16 du projet règle l'entrée en vigueur.

² Inséré par l'article 18 de l'ordonnance du 10 mars 2016.

³ Voir l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) combiné avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

d'application de cette loi. Dans l'affirmative, ces dispositions ne font rien d'autre qu'affirmer ce que prévoit déjà la législation fédérale en la matière et doivent être omises du projet car elles sont superflues. Dans le cas contraire, le législateur régional bruxellois ne pourrait adopter ces dispositions que moyennant le respect des conditions permettant de recourir aux compétences implicites visées à l'article 10 LSRI. Cette dernière observation paraît également s'appliquer à la limitation de la responsabilité du stagiaire (§ 2).

2.5. L'article 14 du projet concerne les sanctions qui peuvent être infligées au fournisseur de stage en cas de non-respect de l'ordonnance du 10 mars 2016 ou de l'arrêt d'exécution à l'examen. Cet article trouve un fondement juridique dans l'article 17, alinéa 2, de l'ordonnance du 10 mars 2016. L'article 17 de l'ordonnance s'énonce comme suit :

« En cas de non-respect des dispositions de la présente ordonnance et de ses mesures d'exécution, en ce compris en cas d'arrêt prématuré d'un stage imputable exclusivement au fournisseur de stage, celui-ci peut être privé du droit d'accueillir un stagiaire pour une durée de 1 an minimum et de 5 ans maximum.

Le Gouvernement arrête les modalités d'exécution de l'alinéa 1^{er} ».

2.6. L'article 15 du projet dispose qu'un rapport annuel relatif au dispositif stages de première expérience professionnelle sera transmis par Actiris au Ministre de l'Emploi et communiqué, pour information, au CESRBC. Cet article trouve un fondement juridique dans les mêmes dispositions que celles qui sont indiquées au point 2.3 à titre de fondement juridique de l'article 8 du projet.

2.7. L'article 16 règle l'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 18 et 19, 2^o, de l'ordonnance du 10 mars 2016. Cet article trouve un fondement juridique dans l'article 21 de cette ordonnance, qui charge le Gouvernement de déterminer la date d'entrée en vigueur des dispositions de celle-ci.

FORMALITÉS

3. L'article 6, § 3bis, 1^o, LSRI, s'énonce comme suit :

« Une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour :

1^o l'échange d'informations entre les services de formation, de chômage et de placement, ainsi que les initiatives concernant les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi non occupés ».

Concernant le régime en projet, l'auteur du projet doit vérifier si, compte tenu de son objet et de son application, une concertation doit avoir lieu avec l'autorité fédérale, conformément à la disposition précitée. Dans l'affirmative, il faudra mentionner l'accomplissement de cette formalité dans le préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

4. Le projet doit encore faire l'objet d'un examen approfondi du point de vue rédactionnel, en particulier en ce qui concerne la concordance entre les textes français et néerlandais. Ainsi, on peut relever, à titre d'exemple, les points suivants :

- le texte néerlandais du projet mentionne aussi bien « de stage eerste werkervaring » que « de eerste werkervaringsstage », alors que le texte français fait chaque fois mention de « le stage de première expérience professionnelle »;

- le texte néerlandais de l'article 10, premier tiret, du projet ne correspond pas à son texte français, qui est correct selon le délégué;

- le texte néerlandais du modèle de convention de stage contient, aux articles 4 et 5, un champ pour compléter les coordonnées d'une personne de référence, ce qui n'est pas le cas dans le texte français.

5. Différentes annexes ont été jointes à la demande d'avis. On n'aperçoit pas clairement si certaines annexes, à savoir le « plan d'accompagnement du stagiaire », la « fiche d'évaluation individuelle du stagiaire » et l'« attestation de présence », ont été jointes à la demande d'avis à titre purement informatif ou si elles doivent être fixées en même temps que l'arrêté envisagé en tant qu'élément de celui-ci. Dans ce dernier cas, le texte du projet devra l'exprimer plus clairement et il sera également conseillé, dès lors, de numéroter les annexes.

Préambule

6. Il découle de l'examen du fondement juridique du projet que la référence aux dispositions procurant le fondement juridique doit être complétée dans le préambule.

7. Le test de genre visé à l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' a été réalisé en ce qui concerne l'arrêté en projet. L'accomplissement de cette formalité doit toutefois encore être mentionné dans le préambule du projet, à savoir dans un nouvel alinéa du préambule qui se substituera aux deuxième et troisième alinéas actuels, qui font référence aux dispositions prescrivant le test concerné. Il n'y a cependant pas lieu de mentionner ces dispositions dans le préambule du projet.

Article 3

8. L'exemple de plan d'accompagnement annexé à la demande d'avis contient notamment un aperçu des obligations du fournisseur de stage, du stagiaire et d'Actiris. Si l'intention n'est pas d'arrêter cet exemple à titre de « modèle » de plan d'accompagnement (voir l'observation 5), les parties sont libres de déroger à ces obligations. La question se pose de savoir si telle est l'intention.

Article 7

9. On n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par « job coach » à l'article 7, troisième tiret. Il est recommandé de définir cette notion.

Article 11

10. À l'article 11 du projet, on supprimera le segment de phrase « [c]onformément à l'article 11 de l'ordonnance relative aux stages pour demandeurs d'emploi », qui est superflu.

Il en va de même des références à l'article 17 de la même ordonnance inscrites dans l'article 14 du projet.

Article 17

11. Le délégué a déclaré qu'aucun motif particulier ne justifie de déroger aux règles usuelles d'entrée en vigueur des arrêtés (le dixième jour suivant la date de la publication de l'arrêté au Moniteur belge) et que l'article 17 sera omis du projet.

Annexe(s)

12. Si plusieurs annexes sont jointes à l'arrêté, il convient de les numérotter. La formule suivante doit être mentionnée sous chaque annexe : « Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du [date et intitulé] ». La formule concernée doit, à son tour, être suivie de la signature des mêmes ministres que ceux qui signent l'arrêté.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME