



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.417/1
van 16 juni 2016

avis 59.417/1
du 16 juin 2016

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
‘ter wijziging van de ordonnantie
van 18 januari 2001 houdende
organisatie en werking van de
Brusselse Gewestelijke Dienst voor
Arbeidsbemiddeling met het oog
op de verwezenlijking van de
Zesde Staatshervorming en de
wijziging van de naam van
deze dienst’

un avant-projet d’ordonnance
‘modifiant l’ordonnance du
18 janvier 2001 portant
organisation et fonctionnement de
l’Office régional de l’emploi en
vue de mettre en œuvre la Sixième
Réforme de l’État et de modifier la
dénomination de cet office’

Op 17 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Tewerkstelling en Economie, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘ter wijziging van de ordonnantie van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling met het oog op de verwezenlijking van de Zesde Staatshervorming en de wijziging van de naam van deze dienst’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd 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 Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juni 2016.

*

Le 17 mai 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 avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional de l'emploi en vue de mettre en œuvre la Sixième Réforme de l'État et de modifier la dénomination de cet office’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 2 juin 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Leen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

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 Patricia DE SOMERE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juin 2016.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt tot wijziging van de ordonnantie van 18 januari 2001 ‘houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling’.

De wijzigingen beogen enerzijds de naam van de dienst te wijzigen in ‘Actiris’ en anderzijds de opdrachten en de werking van de dienst aan te passen, rekening houdend met de bevoegdheden inzake tewerkstelling die aan het Brussel Hoofdstedelijk Gewest werden overgedragen in het kader van de Zesde Staatshervorming.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

2. Artikel 2, eerste en tweede lid, van het ontwerp bevatten geen juridisch bindende normen en zijn, gelet op de andere leden van artikel 2 van het ontwerp, overbodige bepalingen.

Het verdient bijgevolg aanbeveling deze twee leden van artikel 2 van het ontwerp weg te laten.

3. Het derde tot achtste van artikel 2 van het ontwerp worden weergegeven als een niet-genummerde opsomming. Het is raadzaam de opsommingstekens (streepjes) te schrappen.

4. In artikel 2, derde lid, van het ontwerp schrijve men “het opschrift” (“l’intitulé”) in plaats van “de titel” (“le titre”), en in artikel 2, zesde lid, schrijve men “eerste lid”, in plaats van “lid 1”.

5. De indieners van het ontwerp worden uitgenodigd de talrijke wijzigingen die vervat zijn in artikel 2 van het ontwerp aan een bijkomende controle te onderwerpen.

Bij wijze van voorbeeld wijst de Raad van State op volgende onvolkomenheden:

- artikel 2, vierde lid, vervangt “[a]rtikel 2, § 1” van de ordonnantie van 18 januari 2001, terwijl dit artikel niet is onderverdeeld in paragrafen;

- artikel 2, zesde lid, bepaalt dat onder meer in artikel 7bis, § 2, 2°, van dezelfde ordonnantie de woorden “van de Dienst” of “van de BGDA” worden vervangen door “van Actiris”, terwijl geen van deze woorden voorkomt in het actueel geldende artikel 7bis, § 2, 2°, van de ordonnantie van 18 januari 2001¹⁻².

¹ De woorden “die de Dienst” wordt vervangen bij artikel 2, zevende lid, van het ontwerp.

² De vraag rijst of artikel 3, § 3, van dezelfde ordonnantie niet moet worden opgeheven, aangezien “Actiris” geen letterwoord is.

Artikel 3

6. Het ontworpen artikel 4, eerste lid, onderdeel 12, eerste streepje³, van de ordonnantie van 18 januari 2001, betreft “de toekenning van vermindering van socialezekerheidsbijdragen voor werknemers, die vastgelegd worden in functie van de eigen kenmerken van de werknemers” en stemt deels overeen met de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zoals vervat in artikel 6, § 1, IX, 7°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI).

Zoals bevestigd door de gemachtigde is het de bedoeling dat “Actiris” de (toekomstige) beslissingen neemt met betrekking tot doelgroepverminderingen waarvoor de gewesten eveneens bevoegd zijn geworden overeenkomstig artikel 6, § 1, IX, 7°, a), vierde lid, BWHI⁴, zodat de ontworpen bepaling in die zin moet worden aangevuld.

7. In de Nederlandse versie moet in het ontworpen artikel 4, eerste lid, onderdeel 12, derde streepje, van de ordonnantie van 18 januari 2001 het woord “werkers” vervangen worden door het woord “werknemers”.

Artikel 4

8. Het ontworpen artikel 4bis, § 2, derde lid, van de ordonnantie van 18 januari 2001 bepaalt dat de “minimale eigenschappen van studieprogramma’s, opleidingen en stages die aanleiding kunnen geven tot vrijstelling (...) slechts door de Regering [worden] gewijzigd na advies van de opleidingsinstellingen”.

Zoals door de gemachtigde is bevestigd, wordt met “opleidingsinstellingen” dezelfde instellingen bedoeld als deze gedefinieerd in artikel 2, 4°, van de ordonnantie van 10 maart 2016 ‘betreffende de stages voor werkzoekenden’. Het verdient aanbeveling dit begrip ook in huidig ontwerp te verduidelijken.

9. Om taalkundige redenen schrijve men in het ontworpen artikel 4bis, § 2, laatste lid, van dezelfde ordonnantie “nadere regels” in plaats van “modaliteiten”.

³ Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt raadzaam om ook deze opsomming te nummeren, zie *Beginselen van de Wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 58, b).

⁴ Artikel 6, § 1, IX, 7°, a), vierde lid, BWHI bepaalt:

“Evenwel zijn de gewesten bevoegd voor :

- de verminderingen voor de bagger- en sleepvaartsector en voor de koopvaardij, met uitzondering van de vermindering van werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid voor de bagger- en sleepvaartsector;
- de verminderingen voor de sector van de sociale economie;
- de verminderingen voor onthaalouders;
- de verminderingen voor huispersoneel;
- de verminderingen voor kunstenaars.”

Artikel 5

10. In de Nederlandse versie van het ontwerp schrijve men in de inleidende zin “artikel 4^{ter}” in plaats van “artikel 4^{bis}”, en “nadere regels” in plaats van “modaliteiten”.

Artikel 6

11. Artikel 6 van het ontwerp voorziet in de invoeging van een zin in artikel 8, lid 1 (lees: eerste lid), van de ordonnantie van 18 januari 2001 die luidt: “Er wordt geen rekening gehouden met de waarnemer bedoeld in artikel 9, 4.”.

Het verdient aanbeveling deze zin in te voegen in artikel 8, tweede lid, van dezelfde ordonnantie, en in de tekst te verduidelijken dat geen rekening wordt gehouden met de waarnemer bedoeld in artikel 9, 4, “voor de verhoudingen tussen de taalgroepen”.

Artikel 8

12. Artikel 8 van het ontwerp voorziet in de invoeging van een nieuw lid in artikel 11 van de ordonnantie van 18 januari 2001 dat erin voorziet dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering “[o]p voorstel van de Conferentie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, geassocieerd met de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” de waarnemer bedoeld in (het ontworpen) artikel 9, punt 4, van de ordonnantie aanstelt.

Gevraagd naar het statuut en de (rechts)vorm van de Conferentie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, verklaarde de gemachtigde:

“La Conférence des CPAS est une association de fait, dépourvue de personnalité juridique.

Il pourrait être envisagé de modifier la formulation comme suit :

« le Gouvernement, après consultation des Centres publics d’aide sociale des communes de la Région de Bruxelles-Capitale et sur proposition de l’Association des Villes et communes de la région de Bruxelles-Capitale, (...) »

Toutefois, il semblerait que la section CPAS de l’Association de la Ville et des Communes de Bruxelles-Capitale (AVCB) et la Conférence des centres publics d’action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale de la capitale aient fusionné afin de créer la Fédération des CPAS Bruxellois (<http://pro.guidesocial.be/actualites/creation-de-la-federation-des-cpas-bruxellois.html>). A l’heure actuelle, les statuts de cette nouvelle organisation/ASBL n’ont toujours pas été publiés au Moniteur. Après vérification auprès de l’AVCB, la procédure de publication serait en cours. Il pourrait donc être judicieux d’adapter le texte en faisant directement référence à ce nouvel association et les statuts publiés de vérifier si elle dispose d’un organe habilité juridiquement à formuler la proposition.”

Het verdient aanbeveling de ontworpen tekst in die zin te wijzigen dat de instelling die het voorstel tot aanstelling van de betrokken waarnemer doet, op een voldoende specifieke en rechtszekere wijze wordt aangeduid.

Artikel 9

13. In de Nederlandse versie van artikel 9 van het ontwerp schrijve men telkens “en de werknemers vertegenwoordigen,” in plaats van “en de werknemers”.

Artikel 10

14. In de inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp schrijve men “Artikel 19, eerste lid,” in plaats van “Artikel 19”.

15. Artikel 10 van het ontwerp voegt in artikel 19 van de ordonnantie van 18 januari 2001 de mogelijkheid in voor leden van het beheerscomité om zich te laten vertegenwoordigen. Hiernaar gevraagd, bevestigt de gemachtigde dat de volmacht enkel kan worden gegeven aan een ander lid van het beheerscomité. Het verdient aanbeveling dit in de tekst van het ontwerp te verduidelijken.

Artikel 12

16. Artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’ onderging naast de wijziging bij de ordonnantie van 18 januari 2001 nog talrijke andere wijzigingen. De historiek van de gewijzigde bepaling moet worden aangepast overeenkomstig de wetgevingstechnische beginselen.⁵

Artikel 13

17. Men schrijve “afdeling 2 van hoofdstuk III van titel III” in plaats van “afdeling 2 van hoofdstuk 3”.

Artikel 17

18. Artikel 17 van het ontwerp bepaalt dat in “alle wetten, ordonnanties en reglementen” de woorden “de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling” wordt vervangen door “Actiris”, en gelijkaardige wijzigingen voor varianten op deze verwijzing.

Deze bepaling brengt de duidelijkheid, transparantie en toegankelijkheid van de regelgeving en de rechtszekerheid in het gedrang, en moet worden vervangen door de

⁵ *Beginnelsen van de Wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 113-115.

wijzigingsbepalingen die noodzakelijk zijn om alle geldende normen aan te passen. Desgevallend kunnen de indieners van het ontwerp een machtiging opnemen op grond waarvan de Regering, aan de hand van concrete wijzigingsbepalingen, de gewenste wijzigingen van de naam kan doorvoeren.

Artikel 18

19. Artikel 18 van het ontwerp bepaalt dat de ordonnantie in werking treedt op de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde:

“Rien ne commande en effet de déroger à la règle de l'entrée en vigueur dix jours après la publication au Moniteur belge et cette disposition pourrait être modifiée (afin de faire référence au délai « normal » d'entrée en vigueur) ou, plus simplement, supprimée.”

Artikel 18 van het ontwerp kan bijgevolg worden weggelaten.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier l'ordonnance du 18 janvier 2001 'portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi'.

Les modifications visent, d'une part, à changer la dénomination de l'office en 'Actiris' et, d'autre part, à en adapter les missions et le fonctionnement, compte tenu des compétences en matière d'emploi qui ont été transférées à la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la Sixième réforme de l'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

2. Les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 2 du projet ne contiennent pas de normes juridiquement contraignantes et sont superflus, eu égard aux autres alinéas de l'article 2 du projet.

Il est dès lors recommandé d'omettre ces deux alinéas de l'article 2 du projet.

3. Les alinéas 3 à 8 de l'article 2 du projet sont présentés comme une énumération non numérotée. Il est conseillé de supprimer les puces (tirets).

4. À l'article 2, alinéa 3, du projet, on écrira, dans le texte néerlandais « het opschrift », (« l'intitulé ») au lieu de « de titel » (« le titre »), et à l'article 2, alinéa 6, on écrira « eerste lid » au lieu de « lid 1 ».

5. Les auteurs du projet sont invités à soumettre les nombreuses modifications contenues à l'article 2 du projet à un examen complémentaire.

À titre d'exemple, le Conseil d'État relève les lacunes suivantes :

- l'article 2, alinéa 4, remplace « [l']article 2, § 1 » de l'ordonnance du 18 janvier 2001, alors que cet article n'est pas subdivisé en paragraphes ;

- l'article 2, alinéa 6, prévoit qu'à l'article 7bis, § 2, 2°, notamment, de la même ordonnance, les mots « de l'Office » ou « de l'ORBEm » sont remplacés par « d'Actiris », alors qu'aucun de ces mots n'apparaît dans l'article 7bis, § 2, 2°, actuellement en vigueur, de l'ordonnance du 18 janvier 2001 ¹⁻².

¹ Les mots « que l'Office » sont remplacés par l'article 2, alinéa 7, du projet.

² La question se pose de savoir s'il ne faut pas abroger l'article 3, § 3, de la même ordonnance dès lors qu'« Actiris » n'est pas un sigle.

Article 3

6. L'article 4, alinéa 1^{er}, 12., premier tiret³, en projet, de l'ordonnance du 18 janvier 2001, concerne « l'octroi de réductions de cotisations patronales de sécurité sociale établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs » et correspond partiellement à la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale inscrite à l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI).

Comme l'a confirmé le délégué, l'intention est qu'« Actiris » prenne les (futurs) décisions relatives aux réductions concernant des groupes-cibles pour lesquelles les régions sont également devenues compétentes conformément à l'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, a), alinéa 4, LSRI⁴, de sorte que la disposition en projet doit être complétée en ce sens.

7. Dans la version néerlandaise de l'article 4, alinéa 1^{er}, 12., troisième tiret, en projet, de l'ordonnance du 18 janvier 2001, il y a lieu de remplacer le mot « werkers » par le mot « werknemers ».

Article 4

8. L'article 4bis, § 2, alinéa 3, en projet, de l'ordonnance du 18 janvier 2001 dispose que « les caractéristiques minimales des programmes d'études, de formation et des stages susceptibles de donner accès au régime de dispense ne sont modifiées par le Gouvernement qu'après avis des organismes de formation ».

Comme l'a confirmé le délégué, on entend par « organismes de formation » les mêmes organismes que ceux définis à l'article 2, 4°, de l'ordonnance du 10 mars 2016 'relative aux stages pour demandeurs d'emploi'. Il est recommandé de préciser cette notion dans le projet actuel également.

9. Dans un souci de correction de la langue, on écrira, dans le texte néerlandais de l'article 4bis, § 2, dernier alinéa, en projet, de la même ordonnance, « nadere regels » au lieu de « modaliteiten ».

³ Il est conseillé, sur le plan légistique, de numérotter cette énumération également, voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 58, b).

⁴ L'article 6, § 1^{er}, IX, 7°, a), alinéa 4, LSRI, dispose :

« Les régions sont toutefois compétentes pour :

- les réductions pour les secteurs du dragage et du remorquage et pour la marine marchande, à l'exclusion de la réduction de cotisations de sécurité sociale des travailleurs pour les secteurs du dragage et du remorquage ;
- les réductions pour le secteur de l'économie sociale ;
- les réductions pour les personnes qui assurent l'accueil d'enfants ;
- les réductions pour le personnel domestique ;
- les réductions pour les artistes ».

Article 5

10. Dans la version néerlandaise du projet, on écrira, dans la phrase liminaire, « artikel 4ter » au lieu de « artikel 4bis » et « nadere regels » au lieu de « modaliteiten ».

Article 6

11. L'article 6 du projet prévoit, dans l'article 8, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 18 janvier 2001, l'insertion d'une phrase qui s'énonce comme suit : « Il n'est pas tenu compte de l'observateur visé à l'article 9, 4 ».

Il est recommandé d'insérer cette phrase dans l'article 8, alinéa 2, de la même ordonnance et de préciser dans le texte qu'il n'est pas tenu compte de l'observateur visé à l'article 9, 4, « pour les rapports entre les groupes linguistiques ».

Article 8

12. L'article 8 du projet prévoit l'insertion, dans l'article 11 de l'ordonnance du 18 janvier 2001, d'un nouvel alinéa disposant que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne l'observateur visé à l'article 9, 4 (en projet), de l'ordonnance « sur proposition de la Conférence des centres publics d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, associée à l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Interrogé quant au statut et à la forme (juridique) de la Conférence des centres publics d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale, le délégué a déclaré :

« La Conférence des CPAS est une association de fait, dépourvue de personnalité juridique.

Il pourrait être envisagé de modifier la formulation comme suit :

'le Gouvernement, après consultation des Centres publics d'aide sociale des communes de la Région de Bruxelles-Capitale et sur proposition de l'Association des Villes et communes de la région de Bruxelles-Capitale, (...)'

Toutefois, il semblerait que la section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de Bruxelles-Capitale (AVCB) et la Conférence des centres publics d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale de la capitale aient fusionné afin de créer la Fédération des CPAS Bruxellois (<http://pro.guidesocial.be/actualites/creation-de-la-federation-des-cpas-bruxellois.html>). A l'heure actuelle, les statuts de cette nouvelle organisation/ASBL n'ont toujours pas été publiés au Moniteur. Après vérification auprès de l'AVCB, la procédure de publication serait en cours. Il pourrait donc être judicieux d'adapter le texte en faisant directement référence à ce nouvel association et les statuts publiés de vérifier si elle dispose d'un organe habilité juridiquement à formuler la proposition ».

Il est recommandé de modifier le texte en projet afin d'indiquer de manière suffisamment spécifique et sûre sur le plan juridique l'organisme qui fait la proposition de désignation de l'observateur concerné.

Article 9

13. Dans le texte néerlandais de l'article 9 du projet, on écrira chaque fois « en de werknemers vertegenwoordigen, » au lieu de « en de werknemers ».

Article 10

14. Dans la phrase liminaire de l'article 10 du projet, on écrira « L'article 19, alinéa 1^{er}, » au lieu de « L'article 19 ».

15. L'article 10 du projet insère dans l'article 19 de l'ordonnance du 18 janvier 2001 la possibilité pour les membres du comité de gestion de se faire représenter. Interrogé à ce sujet, le délégué a confirmé que la procuration peut uniquement être donnée à un autre membre du comité de gestion. Il est recommandé de le préciser dans le texte du projet.

Article 12

16. L'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' a subi, outre la modification par l'ordonnance du 18 janvier 2001, de nombreuses autres modifications. Il convient d'adapter l'historique de la disposition modifiée conformément aux principes de légistique⁵.

Article 13

17. On écrira « la section 2 du chapitre III du titre III » au lieu de « la section 2 du chapitre 3 ».

Article 17

18. L'article 17 du projet dispose que dans « toutes les lois, ordonnances et règlements », les mots « l'Office régional bruxellois de l'emploi » sont remplacés par « Actiris » et prévoit des modifications similaires pour les variantes de cette référence.

Cette disposition compromet la clarté, la transparence et l'accessibilité de la réglementation ainsi que la sécurité juridique et doit être remplacée par les dispositions modificatives nécessaires pour adapter toutes les normes en vigueur. Le cas échéant, les auteurs du projet pourront inscrire une délégation habilitant le Gouvernement à effectuer les modifications de la dénomination souhaitées par le biais de dispositions modificatives concrètes.

⁵ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n^{os} 113-115.

Article 18

19. L'article 18 du projet prévoit que l'ordonnance entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Rien ne commande en effet de déroger à la règle de l'entrée en vigueur dix jours après la publication au Moniteur belge et cette disposition pourrait être modifiée (afin de faire référence au délai « normal » d'entrée en vigueur) ou, plus simplement, supprimée ».

En conséquence, l'article 18 du projet peut être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME