



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.312/1
van 4 december 2017

avis 62.312/1
du 4 décembre 2017

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
vrijstellingen van
beschikbaarheid voor de
arbeidsmarkt wegens studies,
beroepsopleidingen of stages'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif aux
dispenses de disponibilité sur
le marché de l'emploi en raison
d'études, de formations
professionnelles et de stages'

Op 17 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Tewerkstelling verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 4 december 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de vrijstellingen van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt wegens studies, beroepsopleidingen of stages’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 november 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, 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 december 2017.

*

Le 17 octobre 2017, 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 à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu’au 4 décembre 2017, sur un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif aux dispenses de disponibilité sur le marché de l’emploi en raison d’études, de formations professionnelles et de stages’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 30 novembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d’État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Pierrot T’KINDT, auditeur.

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 décembre 2017.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe een regeling in te voeren inzake de vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt voor uitkeringsgerechtigde werklozen met behoud van de uitkeringen in geval van studiehervatting, het volgen van een beroepsopleiding of een stage. Er wordt ook voorzien in een verplichting tot jaarlijkse rapportage over de uitvoering van die regeling. Deze laatste komt in de plaats van de regeling die thans is opgenomen in de artikelen 91 tot 94 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 ‘houdende de werkloosheidsreglementering’, die wordt opgeheven.

Het te nemen besluit treedt in werking op de eerste dag van de maand volgend op de bekendmaking ervan.

3.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt uitsluitend geboden door artikel 4bis, § 2, van de ordonnantie van 18 januari 2001 ‘houdende organisatie en werking van Actiris’, dat luidt:

“De werkzoekende die vrijgesteld wordt van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt in toepassing van artikel 4, eerste lid, 11, blijft verplicht ingeschreven bij Actiris tijdens de hele duur van de vrijstelling. De vrijstelling, beperkt tot een hernieuwbare termijn van twaalf maanden, wordt toegekend voor de duur van de studies, de gevolgde beroepsopleiding of de stage.

De Regering legt, na eensluidend advies van de Federale Ministerraad, de categorieën van werknemers vast die in aanmerking komen voor vrijstelling.

De minimale eigenschappen van studieprogramma's, opleidingen en stages die aanleiding kunnen geven tot vrijstelling worden slechts door de Regering gewijzigd na advies van de openbare opleidingsinstellingen.

De Regering legt de voorwaarden vast betreffende de duur van de vrijstelling, de toekenning, vernieuwing of intrekking van de vrijstelling, evenals de nadere regels betreffende het nemen van beslissingen dienaangaande.”

3.2. Wat artikel 18 van het ontwerp betreft, dat in een rapportageplicht voorziet met betrekking tot de toepassing van de ontworpen regeling, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat bij artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, in samenhang gelezen met de betrokken bepalingen van de ordonnantie van 18 januari 2001.

VORMVEREISTEN

4.1. Artikel 6, § 1, IX, 6°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat “[v]oor het bepalen van de soort rechthebbende werkzoekende die voor de in eerste lid bedoelde vrijstelling in aanmerking komt, (...) het eensluitend advies van de Ministerraad vereist [is]”.¹ Volgens de gemachtigde is dat eensluitend advies nog niet voorhanden.

Gelet op het voorwerp van de ontworpen regeling (het bepalen van de soort rechthebbende die voor vrijstelling in aanmerking komen), is het eensluitend advies van de Ministerraad een verplicht vormvereiste. Het maakt daarbij geen verschil dat de categorieën van begunstigden van een vrijstelling ongewijzigd uit de bestaande federale regeling zijn overgenomen. Dat advies zal bijgevolg nog moeten worden verkregen.

4.2. Luidens artikel 4bis, § 2, derde lid, van de ordonnantie van 18 januari 2001 “[worden] de minimale eigenschappen van studieprogramma’s, opleidingen en stages die aanleiding kunnen geven tot vrijstelling (...) slechts door de [Brusselse Hoofdstedelijke] Regering gewijzigd na advies van de openbare opleidingsinstellingen”. Die laatste instellingen zijn dezelfde als die gedefinieerd in artikel 2, 4°, van de ordonnantie van 10 maart 2016 ‘betreffende de stages voor werkzoekenden’, namelijk het bij het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 17 maart 1994 opgerichte Institut Bruxellois Francophone pour la Formation professionnelle (Bruxelles Formation) en de bij het oprichtingsdecreet van 7 mei 2004 geregelde Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB).

Voor zover het ontwerp bepalingen bevat waarin de minimale eigenschappen van studieprogramma’s, opleidingen en stages worden gewijzigd, is het advies van de voornoemde openbare opleidingsinstellingen vereist. De gemachtigde heeft verklaard dat dergelijk advies gevraagd noch verkregen is.

4.3. Mocht de ontworpen regeling ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog worden gewijzigd, dan zullen die wijzigingen voor een nieuw onderzoek dienen te worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving, ter inachtneming van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

¹ Zie ook artikel 4bis, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van 18 januari 2001, waarbij aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt opgedragen om “, na eensluitend advies van de Federale Ministerraad, de categorieën van werknemers vast [te leggen] die in aanmerking komen voor vrijstelling”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Het ontwerp vertoont tal van gebreken op legistiek en redactioneel vlak.²

Het staat aan de steller van het ontwerp om, wat dit betreft, de gebruikelijke regels van de wetgevingstechniek toe te passen.³ Op dit punt worden dan ook geen bijzondere opmerkingen gemaakt in het voorliggend advies.

6. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarin wordt vermeld dat voor een diploma dat niet leidt tot een beroep dat is opgenomen in de jaarlijks door Actiris gepubliceerde lijst met knelpuntberoepen, de beslissing over de eventuele verlening van een vrijstelling voor de studie waardoor dat diploma kan worden verkregen, wordt “ter beoordeling voorgelegd aan de dienst Vrijstellingen van Actiris”.⁴

Ter wille van de rechtszekerheid dient nader te worden omschreven op basis van welke criteria de voornoemde dienst de desbetreffende beoordeling uitvoert.⁵

Aanhef

7. In de aanhef van het ontwerp dienen de verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen in dat verband hiervoor is opgemerkt.

Artikel 11

8. Voor de opleiding in het kader van een activiteitencoöperatie wordt bij artikel 11, § 3, van het ontwerp de duur van de vrijstelling bepaald op “de duur van de in § 1 bedoelde overeenkomst, met een maximum van achttien maanden”.

² Bij wijze van voorbeeld kan, wat de aanhef betreft, worden gewezen op het niet vermelden van de overheid die het besluit uitvaardigt, de overbodige verwijzing naar artikel 6, § 1, IX, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, het onvolledig of niet in chronologische volgorde vermelden van de nageleefde vormvereisten en het niet vermelden van het Vlaamse Gewest als partij in de eerste considerans. Daarnaast is artikel 1 van het ontwerp een onnodige bepaling in een uitvoeringsbesluit. In artikel 2, 5° en 6°, van het ontwerp ontbreekt dan weer het opschrift of is de verwijzing intussen achterhaald. Het ontwerp heeft ook nog een grondig taalkundig nazicht, inzonderheid wat de overeenstemming tussen de twee taalversies betreft.

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek, Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008.

⁴ Zie de artikelen 9, § 2, 3°, inzonderheid derde lid, 10, § 2, 3°, inzonderheid tweede lid, en 13, § 2, 4°, van het ontwerp.

⁵ Vgl. de artikelen 5, 5°, en 14, § 1, 1°, van het ontwerp.

De aldus bepaalde maximumduur van de vrijstelling is op het eerste gezicht niet in overeenstemming met artikel 4*bis*, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 18 januari 2001, waarin de vrijstelling voor elke werkzoekende wordt toegekend voor de duur van de studies, de gevolgde beroepsopleiding of de stage, maar “beperkt tot een hernieuwbare termijn van twaalf maanden”. Artikel 11, § 3, van het ontwerp moet bijgevolg zo worden begrepen dat de beoogde duur van de vrijstelling rekening houdt met de hernieuwingsmogelijkheid na een initiële vrijstelling van twaalf maanden. Dit kan worden verduidelijkt in de betrokken bepaling.

Artikel 19

9. In artikel 19, § 1, van het ontwerp is er rekening mee te houden dat de bestaande vrijstelling onder de regeling waarbij ze is verleend en die wordt opgeheven al kan zijn verlengd.⁶ Het referentiepunt voor de beperking van de maximale geldigheidsduur van de op federaal niveau verleende vrijstelling zal daarom niet uitsluitend “de initiële vrijstellingsbeslissing” zijn maar kan ook de “verlengingsbeslissing” inzake de initiële vrijstelling zijn.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 19, § 2, van het ontwerp.

10. In artikel 19, § 2, van het ontwerp wordt ook voor een vrijstelling verkregen in een ander gewest bepaald dat zij behouden blijft, “voor de initieel toegekende periode na de initiële vrijstellingsbeslissing”, met mogelijkheid voor Actiris om de vrijstelling te hernieuwen op verzoek van de betrokken werkzoekende, met toepassing van hoofdstuk 1.

Die bepaling betreft de interferentie tussen de vrijstellingsregeling van een ander gewest en de ontworpen regeling voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, een toestand die zich vanaf de inwerkingtreding van het te nemen besluit zal kunnen blijven voordoen. De bepaling dient bijgevolg niet als een overgangsregeling te worden beschouwd en hoort dan ook veeleer thuis in hoofdstuk 1 van het ontwerp.

Artikel 21

11. Artikel 21 van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen besluit in werking treedt “op de eerste dag van de maand volgend op de publicatie ervan”.

Een dergelijke bepaling heeft als nadeel dat de betrokkenen mogelijk niet zullen beschikken over de gebruikelijke termijn van tien dagen om van de nieuwe regeling kennis te nemen.

⁶ Zie de artikelen 92, § 2, eerste lid, 93, § 2, eerste lid, en 94, § 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

Dat nadeel kan worden vermeden door het te nemen besluit te laten in werking treden “op de eerste dag van de maand na afloop van een termijn van tien dagen die ingaat op de dag volgend op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*”.

*

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 fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet d'instaurer un régime de dispense de disponibilité sur le marché de l'emploi de chômeurs indemnisés, avec maintien des allocations, en cas de reprise d'études, de suivi d'une formation professionnelle ou d'un stage. Il prévoit également une obligation de présenter annuellement un rapport sur la mise en œuvre de ce régime. Ce dernier se substitue au régime inscrit actuellement aux articles 91 à 94 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 'portant réglementation du chômage', qui est abrogé.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication.

3.1. Le projet trouve son fondement juridique uniquement dans l'article 4bis, § 2, de l'ordonnance du 18 janvier 2001 'portant organisation et fonctionnement d'Actiris', qui s'énonce comme suit :

« Le demandeur d'emploi qui est dispensé de la disponibilité pour le marché du travail en application de l'article 4, alinéa 1^{er}, 11, reste inscrit obligatoirement auprès d'Actiris pendant toute la durée de la dispense. La dispense, limitée à une durée de douze mois renouvelable, est accordée pour la durée des études, de la formation professionnelle ou du stage suivi.

Le Gouvernement définit, sur avis conforme du Conseil des [m]inistres fédéral, les catégories de demandeurs d'emploi qui sont admissibles à la dispense.

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 publics de formation.

Le Gouvernement définit les conditions relatives à la durée de la dispense, à l'octroi, au renouvellement ou au retrait de la dispense, ainsi que les modalités relatives à l'adoption des décisions en la matière ».

3.2. En ce qui concerne l'article 18 du projet, qui prévoit une obligation de faire rapport sur l'application du régime en projet, on peut invoquer le pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', que l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' rend applicable par analogie à la Région de Bruxelles-Capitale, combiné avec les dispositions concernées de l'ordonnance du 18 janvier 2001.

FORMALITÉS

4.1. L'article 6, § 1^{er}, IX, 6°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que « [p]our déterminer la catégorie de chômeurs bénéficiaires qui entre en ligne de compte pour la dispense visée à l'alinéa 1^{er}, l'avis conforme du Conseil des ministres est requis »¹. Selon le délégué, cet avis conforme n'est pas encore disponible.

Eu égard à l'objet du régime en projet (la définition du type d'ayant droit qui est admissible à la dispense), l'avis conforme du Conseil des ministres est une formalité obligatoire. À cet égard, le fait que les catégories de bénéficiaires d'une dispense soient empruntées telles quelles à la réglementation fédérale existante, n'y change rien. Il faudra encore obtenir cet avis.

4.2. Selon l'article 4bis, § 2, alinéa 3, de l'ordonnance du 18 janvier 2001 « [l]es 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 [de la Région de Bruxelles-Capitale] qu'après avis des organismes publics de formation ». Ces derniers organismes sont les mêmes que ceux définis à l'article 2, 4°, de l'ordonnance du 10 mars 2016 'relative aux stages pour demandeurs d'emploi', à savoir l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle (Bruxelles Formation) créé par le décret de la Commission communautaire commune du 17 mars 1994 et le Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) institué par le décret constitutif du 7 mai 2004.

Dans la mesure où le projet comporte des dispositions modifiant les caractéristiques minimales des programmes d'études, de formations et des stages, l'avis des organismes de formation publics précités est requis. Le délégué a déclaré qu'un tel avis n'a été ni demandé ni obtenu.

4.3. Si le régime en projet devait encore subir des modifications à la suite de l'accomplissement des formalités précitées, celles-ci devraient, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, être soumises à la section de législation en vue d'un nouvel examen.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5. Le projet présente de nombreuses lacunes sur le plan légistique et rédactionnel ².

¹ Voir également l'article 4bis, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 18 janvier 2001, qui confie au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le soin de « définir sur avis conforme du Conseil des [m]inistres fédéral, les catégories de demandeurs d'emploi qui sont admissibles à la dispense ».

² En ce qui concerne le préambule, on peut citer à titre d'exemple, l'absence de mention de l'autorité qui promulgue l'arrêté, la référence superflue à l'article 6, § 1^{er}, IX, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'énumération incomplète ou qui n'est pas donnée dans l'ordre chronologique des formalités accomplies et l'absence de mention, dans le premier considérant, de la Région flamande comme partie. En outre, l'article 1^{er} du projet est une disposition inutile dans un arrêté d'exécution. On épinglera ensuite à l'article 2, 5° et 6°, du projet l'absence d'intitulé ou le caractère entre-temps obsolète de la référence. Il est également

Il appartient à l'auteur du projet d'appliquer, sur ce point, les règles usuelles de la légistique³. À cet égard, le présent avis ne formulera donc aucune observation particulière.

6. Le projet comporte un certain nombre de dispositions qui mentionnent que pour un diplôme qui ne débouche pas sur une profession figurant dans la liste des métiers en pénurie publiée annuellement par Actiris, la décision concernant l'octroi éventuel d'une dispense pour les études permettant d'obtenir ce diplôme, est « laissé(e) à l'appréciation du Service Dispenses d'Actiris »⁴.

Dans un souci de sécurité juridique, on précisera les critères sur la base desquels le service précité procèdera à l'appréciation dont question⁵.

Préambule

7. Dans le préambule du projet, les références aux dispositions procurant un fondement juridique, doivent être mises en conformité avec les observations formulées ci-dessus.

Article 11

8. En ce qui concerne la formation donnée dans le cadre d'une coopérative d'activités, l'article 11, § 3, du projet fixe la durée de la dispense à « la durée de la convention visée au § 1^{er}, avec un maximum de dix-huit mois ».

La durée maximale de la dispense ainsi fixée n'est à première vue pas conforme à l'article 4bis, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 18 janvier 2001, qui accorde la dispense à tout demandeur d'emploi pour la durée des études, de la formation professionnelle ou du stage suivi mais « limitée à une durée de douze mois renouvelable ». Par conséquent, il y a lieu d'interpréter l'article 11, § 3, du projet en ce sens que la durée visée de la dispense tienne compte de la possibilité de renouvellement à l'issue d'une dispense initiale de douze mois. Cette précision peut être traduite dans la disposition concernée.

Article 19

9. À l'article 19, § 1^{er}, du projet, il convient de garder à l'esprit que la dispense existant sous l'empire du régime qui l'a accordée et qui est abrogé peut déjà avoir été prolongée⁶. C'est pourquoi, le point de référence de la limitation de la durée de validité maximale de la

nécessaire de soumettre le projet à un examen approfondi du point de vue de la langue, notamment en ce qui concerne la concordance linguistique des versions néerlandaise et française.

³ Voir *Principes de technique législative, Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008.

⁴ Voir l'article 9, § 2, 3^o, notamment l'alinéa 3, l'article 10, § 2, 3^o, notamment l'alinéa 2, ainsi que l'article 13, § 2, 4^o, du projet.

⁵ Comp. les articles 5, 5^o, et 14, § 1^{er}, 1^o, du projet.

⁶ Voir les articles 92, § 2, alinéa 1^{er}, 93, § 2, alinéa 1^{er}, et 94, § 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

dispense accordée au niveau fédéral ne sera pas uniquement « la décision initiale de dispense » mais peut aussi être, en matière de dispense initiale, la « décision de prolongation ».

Cette observation s'applique également à l'égard de l'article 19, § 2, du projet.

10. En ce qui concerne une dispense obtenue dans une autre région, l'article 19, § 2, du projet prévoit également qu'elle est maintenue « pour la période initialement octroyée après la décision initiale de dispense », moyennant la possibilité pour Actiris de renouveler la dispense à la demande du demandeur d'emploi concerné, en application du chapitre 1^{er}.

Cette disposition concerne l'interférence entre le régime de dispense d'une autre région et le régime en projet pour la Région de Bruxelles-Capitale, une situation qui pourra persister à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé. Par conséquent, la disposition ne doit pas être considérée comme une disposition transitoire et a dès lors plutôt sa place dans le chapitre 1^{er} du projet.

Article 21

L'article 21 du projet dispose que l'arrêté en projet entre en vigueur « au (lire : le) 1^{er} jour du mois suivant sa publication ».

Une telle disposition présente l'inconvénient que les intéressés pourraient ne pas disposer du délai habituel de dix jours pour prendre connaissance du nouveau régime.

Cet inconvénient peut être évité en fixant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé « le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour après sa publication au *Moniteur belge* ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME