



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.123/1
van 9 april 2018

avis 63.123/1
du 9 avril 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
premies om de alternerende
opleiding te stimuleren'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif aux
primes visant à favoriser la
formation en alternance'

Op 8 maart 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de premies om de alternerende opleiding te stimuleren’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, 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 9 april 2018.

*

Le 8 mars 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif aux primes visant à favoriser la formation en alternance’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 27 mars 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, 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 9 avril 2018.

*

1. Met toepassing van 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe twee premies in te voeren met het oog op het bevorderen van alternerende opleidingen voor jongeren. Het ontwerp voorziet enerzijds in een ‘mentorpremie’, die aan de werkgever wordt toegekend, en anderzijds in een ‘premie jongere in alternerende opleiding’, die aan de jongere wordt toegekend. Deze premies komen in de plaats van bestaande premies, zoals onder meer de ‘startbonus’ en de ‘stagebonus’, waarvan de regelgeving wordt opgeheven.

Het ontwerp is onderverdeeld in vijf hoofdstukken. Hoofdstuk I (artikel 1) bevat definities. Hoofdstuk II (artikelen 2 en 3) regelt de mentorpremie. Hoofdstuk III (artikelen 4 en 5) betreft de premie jongere in alternerende opleiding. Hoofdstuk IV (artikelen 6 en 7) bevat bepalingen die gemeenschappelijk zijn voor de twee premies. Hoofdstuk V (artikelen 8 tot 12) regelt de opheffing van bestaande regelingen en de inwerkingtreding van het voorliggende besluit.

3.1.1. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, vinden de bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op het invoeren van een mentorpremie rechtsgrond in artikel 33 van de ordonnantie van 23 juni 2017 ‘betreffende de tewerkstellingssteun in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Dat artikel 33 dient wel nog, overeenkomstig artikel 39 van dezelfde ordonnantie, door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in werking te worden gesteld. Een bepaling in die zin kan worden toegevoegd aan het ontwerp. In het eerste lid van de aanhef van het te nemen besluit dient dan bijkomend aan artikel 39 van de ordonnantie van 23 juni 2017 te worden gerefereerd. De verwijzing in dat lid naar artikel 32 van dezelfde ordonnantie, dat geen rechtsgrond biedt voor het ontwerp, dient te worden geschrapt.

3.1.2. Artikel 2, § 2, van het ontwerp voorziet voor de werkgever in een “bijkomende (mentor)premie” ten bedrage van 1.000 euro per leerling gedomicilieerd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Die bepaling, gelezen in samenhang met paragraaf 1 van dat artikel waarin wordt voorzien in een (basis)mentorpremie van 1.000 euro, is echter niet in overeenstemming met artikel 33, eerste lid, van de ordonnantie van 23 juni 2017, waarin wordt bepaald dat een jaarpremie “van maximaal 1.000 euro” per mentor kan worden verkregen.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft op 21 februari 2018 evenwel advies uitgebracht over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende verschillende procedurewijzigingen inzake tewerkstelling en economie’ dat er onder meer in voorziet om in artikel 33 van de ordonnantie van 23 juni 2017 de woorden “van maximaal 1.000 euro” op te heffen.¹ Op heden is deze tekst, voor zover kon worden nagegaan, echter nog niet ingediend als ontwerp van ordonnantie bij het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, laat staan dat deze ordonnantie reeds definitief is goedgekeurd, afgekondigd, bekendgemaakt en in werking getreden.

Artikel 2 van het ontwerp kan dan ook, in de mate eruit volgt dat de mentorpremie meer dan 1.000 euro per jaar kan bedragen, geen doorgang vinden zolang de woorden “van maximum 1.000 euro” in artikel 33 van de ordonnantie van 23 juni 2017 niet definitief zijn opgeheven.

Het staat bijgevolg aan de stellers van het ontwerp om hetzij de bedragen in paragrafen 1 en 2 van artikel 2 dermate aan te passen dat cumulatief het maximumbedrag van 1.000 euro niet wordt overschreden, hetzij paragraaf 2 weg te laten uit het ontwerp.

3.2. De bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de “premie jongere in alternerende opleiding” vinden rechtsgrond in de artikelen 58 en 59 van de wet van 23 december 2005 ‘betreffende het generatiepact’.

3.3. Voor de opheffing van het koninklijk besluit van 1 september 2006 ‘betreffende de start- en stagebonus’ (artikel 8 van het ontwerp) wordt rechtsgrond geboden door artikel 59 van de wet van 23 december 2005.

3.4. Voor de opheffing van hoofdstuk Vbis van titel 3 van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 ‘tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’ (artikel 10 van het ontwerp) wordt rechtsgrond geboden door artikel 37, 6°, van de ordonnantie van 23 juni 2017.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat enkel de werkgevers waarvan de exploitatiezetel zich bevindt op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in aanmerking komen voor een mentorpremie. De verwijzing naar de maatschappelijke zetel, in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp, dient bijgevolg te worden geschrapt.

¹ Adv.RvS 62.860/1 van 21 februari 2018 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende verschillende procedurewijzigingen inzake tewerkstelling en economie’.

5. Onverminderd de opmerking die hiervoor is gemaakt betreffende de rechtsgrond voor artikel 2, § 2, van het ontwerp, dient te worden vastgesteld dat de in die bepaling geregelde bijkomende premie enkel geldt voor leerlingen gedomicilieerd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Op die wijze wordt een onderscheid gemaakt tussen leerlingen al naargelang zij al dan niet aan die voorwaarde voldoen. Voor dat verschil in behandeling dient een deugdelijke verantwoording voorhanden te zijn in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. De verantwoording die in dat verband door de gemachtigde wordt gegeven, namelijk dat de bijkomende premie moet worden gesitueerd in artikel 58, tweede lid, van de wet van 23 december 2005, en dat die bepaling ingevolge de Zesde Staatshervorming enkel de Brusselse jongeren viseert, kan echter in geen geval worden bijgetreden. De (bijkomende) mentorpremie kan immers niet in die bepaling worden gesitueerd (zie hoger, opmerkingen 3.1.1 en 3.1.2).

Artikel 4

6. Met het oog op de duidelijkheid van de regelgeving en de rechtszekerheid is het raadzaam om de in artikel 4 van het ontwerp bedoelde premie telkens met hetzelfde begrip aan te duiden. In het opschrift van hoofdstuk III is immers sprake van een “premie jongere in alternerende opleiding”, artikel 4, eerste lid handelt over “een premie” en in artikel 4, derde lid, is dan weer sprake van “de jongerenpremie”.

Artikel 6

7. Met het oog op de rechtszekerheid is het raadzaam om in artikel 6 van het ontwerp te verwijzen naar de “premies bedoeld in artikel 2, § 2, en artikel 4”. De premie jongere in alternerende opleiding wordt immers hoofdzakelijk geregeld in artikel 4 van het ontwerp, terwijl artikel 5 van het ontwerp, waarnaar thans wordt verwezen, louter de aanvraagprocedure voor deze premie betreft.

Hoofdstuk V

8. Aangezien hoofdstuk V van het ontwerp niet enkel opheffingsbepalingen bevat, kan het opschrift ervan beter luiden “Opheffings- en slotbepalingen”.

Artikel 9

9. Artikel 9 van het ontwerp voorziet in de opheffing van “[de artikelen] 53 tot 58 van het koninklijk besluit [van 20 december 1963] betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid”.

Bij artikel 34 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 september 2017 ‘betreffende de activeringsmaatregelen van de werkzoekenden’ werden reeds “de artikelen 53 tot 55 en 57 en 58” van het koninklijk besluit van 20 december 1963 opgeheven. Deze bepaling trad in werking op 1 oktober 2017. Artikel 56 van het koninklijk besluit van

20 december 1963 was reeds opgeheven bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 11 maart 2004 'tot wijziging van de artikelen 53 tot 58 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid'.

Artikel 9 van het ontwerp is bijgevolg doelloos en moet uit het ontwerp worden weggelaten.

*

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 vise à instaurer deux primes en vue de promouvoir les formations en alternance pour les jeunes. Le projet prévoit, d'une part, une 'prime tuteur' qui est accordée à l'employeur et, d'autre part, une 'prime jeune en alternance' qui est octroyée au jeune. Ces primes se substituent aux primes existantes comme entre autres le 'bonus de démarrage' et le 'bonus de stage' dont la réglementation est abrogée.

Le projet est divisé en cinq chapitres. Le chapitre I^{er} (article 1^{er}) comporte des définitions. Le chapitre II (articles 2 et 3) règle la prime tuteur. Le chapitre III (articles 4 et 5) concerne la prime jeune en alternance. Le chapitre IV (articles 6 et 7) comprend des dispositions communes à ces deux primes. Le chapitre V (articles 8 à 12) abroge les régimes existants et fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté à l'examen.

3.1.1. Sous réserve des observations formulées ci-après, les dispositions du projet relatives à l'instauration d'une prime tuteur trouvent un fondement juridique dans l'article 33 de l'ordonnance du 23 juin 2017 'relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale'.

Toutefois, conformément à l'article 39 de cette même ordonnance, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit encore fixer l'entrée en vigueur de cet article 33. Le projet peut être complété par une disposition en ce sens. Dans ce cas, le premier alinéa du préambule de l'arrêté envisagé fera en plus référence à l'article 39 de l'ordonnance du 23 juin 2017. Il convient de supprimer la référence que fait cet alinéa à l'article 32 de cette même ordonnance qui ne procure pas de fondement juridique au projet.

3.1.2. L'article 2, § 2, du projet instaure, en faveur de l'employeur, une « prime (tuteur) complémentaire » d'un montant de 1.000 euros par apprenant domicilié en Région de Bruxelles-Capitale. Or, cette disposition, combinée au paragraphe 1^{er} de cet article qui prévoit une prime tuteur (de base) de 1.000 euros, n'est pas conforme à l'article 33, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 23 juin 2017 qui dispose qu'une prime annuelle « de maximum 1.000 euros » peut être obtenue par tuteur.

Toutefois, le Conseil d'État, section de législation, a donné le 21 février 2018 un avis sur un avant-projet d'ordonnance 'portant diverses modifications procédurales en matière d'emploi et d'économie' qui prévoit notamment d'abroger les mots « de maximum 1.000 euros » dans l'article 33 de l'ordonnance du 23 juin 2017¹. Cependant, à ce jour, dans la mesure où on a pu le constater, ce texte n'a pas encore été déposé comme projet d'ordonnance au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et cette ordonnance n'a *a fortiori* pas encore été approuvée définitivement, ni n'a été promulguée ou publiée ni n'est entrée en vigueur.

Dans la mesure où il résulte de l'article 2 du projet que le montant de la prime tuteur peut être supérieur à 1.000 euros par an, cet article ne saurait dès lors se concrétiser aussi longtemps que les mots « de maximum 1.000 euros » figurant à l'article 33 de l'ordonnance du 23 juin 2017 n'auront pas été définitivement abrogés.

Il revient par conséquent aux auteurs du projet soit d'adapter les montants inscrits aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 2 de telle sorte que le montant maximum de 1.000 euros ne puisse pas cumulativement être dépassé, soit d'omettre le paragraphe 2 du projet.

3.2. Les dispositions du projet relatives à la « prime jeune en alternance » trouvent un fondement juridique dans les articles 58 et 59 de la loi du 23 décembre 2005 'relative au pacte de solidarité entre les générations'.

3.3. L'article 59 de la loi du 23 décembre 2005 procure un fondement juridique à l'abrogation de l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2006 'relatif aux bonus de démarrage et de stage' (article 8 du projet).

3.4. L'article 37, 6°, de l'ordonnance du 23 juin 2017 confère un fondement juridique à l'abrogation du chapitre Vbis du titre 3 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 'pris en exécution du Chapitre 7 du Titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I), visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale' (article 10 du projet).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. Selon le délégué, il est prévu que seuls les employeurs dont le siège d'exploitation se situe sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent prétendre à une prime tuteur. La référence au siège social faite dans l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet doit par conséquent être supprimée.

¹ Avis C.E. n° 62.860/1 du 21 février 2018 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant diverses modifications procédurales en matière d'emploi et d'économie'.

5. Sans préjudice de l'observation qui a été formulée ci-dessus à propos du fondement juridique de l'article 2, § 2, du projet, force est de constater que la prime complémentaire réglée dans cette disposition ne vaut que pour les apprenants domiciliés dans la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, une distinction est opérée entre les apprenants selon qu'ils remplissent cette condition ou non. Cette différence de traitement doit être adéquatement justifiée à la lumière du principe constitutionnel d'égalité. Cependant, on ne saurait en aucune manière souscrire à la justification que donne le délégué à ce sujet, à savoir qu'il convient de situer la prime complémentaire dans l'article 58, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 2005 et qu'à la suite de la sixième réforme de l'État, cette disposition vise uniquement les jeunes bruxellois. En effet, la prime tuteur (complémentaire) ne peut s'inscrire dans cette disposition (voir les observations 3.1.1 et 3.1.2 formulées ci-dessus).

Article 4

6. Dans l'intérêt de la clarté de la réglementation et de la sécurité juridique, il est conseillé de désigner chaque fois la prime visée à l'article 4 du projet en utilisant la même notion. En effet, l'intitulé du chapitre III fait état d'une « prime jeune en alternance », l'article 4, alinéa 1^{er}, fait mention d'« une prime » et l'article 4, alinéa 3 porte à son tour « la prime jeune ».

Article 6

7. À l'article 6 du projet, il est conseillé, dans un souci de sécurité juridique, de faire référence aux « primes visées aux articles 2, § 2, et 4 ». En effet, la prime jeune en alternance est principalement réglée par l'article 4 du projet tandis que l'article 5 de ce dernier – auquel il est actuellement fait référence –, ne concerne que la seule procédure de demande d'obtention de cette prime.

Chapitre V

8. Dès lors que le chapitre V du projet ne comporte pas uniquement des dispositions abrogatoires, mieux vaudrait l'intituler « Dispositions abrogatoires et finales ».

Article 9

9. L'article 9 du projet abroge « [l]es articles 53 à 58 de l'arrêté royal [du 20 décembre 1963] relatif à l'emploi et au chômage ».

L'article 34 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 septembre 2017 'relatif aux mesures d'activation des demandeurs d'emploi' a déjà abrogé « les articles 53 à 55 et 57 à 58 » de l'arrêté royal du 20 décembre 1963. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017. L'article 56 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 avait déjà été abrogé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 mars 2004 'modifiant les articles 53 à 58 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage'.

L'article 9 du projet est par conséquent sans objet et sera omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME