

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

5 juli 2001

WETSVOORSTEL

**houdende harmonisatie van de
tewerkstellingsmaatregelen en de
banenplannen ter bevordering van de
tewerkstelling van werkzoekenden**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
31.327/1**

Voorgaand document :

Doc 50 **414/ (1999-2000):**

001 : Wetsvoorstel van mevrouw D'Hondt.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

5 juillet 2001

PROPOSITION DE LOI

**portant harmonisation des mesures
de mise au travail et des plans d'embauche
pour la promotion du recrutement
des demandeurs d'emploi**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
31.327/1**

Documents précédents :

Doc 50 **414/ (1999-2000):**

001 : Proposition de loi de Mme D'Hondt.

AGALEV-ECOLO	:	<i>Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i>
CVP	:	<i>Christelijke Volkspartij</i>
FN	:	<i>Front National</i>
PRL FDF MCC	:	<i>Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement</i>
PS	:	<i>Parti socialiste</i>
PSC	:	<i>Parti social-chrétien</i>
SP	:	<i>Socialistische Partij</i>
VLAAMS BLOK	:	<i>Vlaams Blok</i>
VLD	:	<i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i>
VU&ID	:	<i>Volksunie&ID21</i>

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	<i>Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer</i>	DOC 50 0000/000 :	<i>Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif</i>
QRVA :	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>	QRVA :	<i>Questions et Réponses écrites</i>
CRIV :	<i>Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)</i>	CRIV :	<i>Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)</i>
CRIV :	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>	CRIV :	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>
CRABV :	<i>Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>	CRABV :	<i>Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>
PLEN :	<i>Plenum (witte kaft)</i>	PLEN :	<i>Séance plénière (couverture blanche)</i>
COM :	<i>Commissievergadering (beige kaft)</i>	COM :	<i>Réunion de commission (couverture beige)</i>

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : alg.zaken@deKamer.be</i>	<i>e-mail : aff.generales@laChambre.be</i>

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 februari 2001 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een wetsvoorstel «houdende harmonisatie van de tewerkstellingsmaatregelen en de banenplannen ter bevordering van de tewerkstelling van werkzoekenden», heeft op 7 juni 2001 het volgende advies gegeven :

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel beoogt een nieuwe tewerkstellingsbevorderende maatregel in te voeren waarbij, voor de toepassing van die maatregel, de werkzoekenden die zijn ingeschreven bij een gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling in vier categorieën worden ingedeeld op grond van een socio-professionele diagnose van hun tewerkstellingskansen. Bij de indienstneming van bepaalde van die werkzoekenden kunnen de werkgevers, onder de voorwaarden en voor de duur omschreven in het voorstel, geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. De hoegrootheid van die vrijstelling hangt af van de categorie waarin de betrokken werkzoekende is ingedeeld. Die vrijstelling van bijdragen is niet cumuleerbaar met de vrijstellingen die op grond van andere tewerkstellingsbevorderende maatregelen kunnen worden toegekend.

Het voorstel moet worden gelezen in samenhang met een voorstel van bijzondere wet tot aanvulling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de samenwerking tussen de Staat, de gewesten en de gemeenschappen inzake het tewerkstellingsbeleid betreft ⁽¹⁾. Dat voorstel strekt ertoe een nieuwe paragraaf 3*bis* in te voegen in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op grond waarvan de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten de verplichting wordt opgelegd een samenwerkingsakkoord te sluiten betreffende de harmonisatie van de tewerkstellingsmaatregelen en de banenplannen ter bevordering van de tewerkstelling van werkzoekenden, dat onder meer regels bevat betreffende voornoemde socio-professionele diagnose en de uitwerking van een aangepaste «trajectbegeleiding» van werkzoekenden.

Op grond van dit samenwerkingsakkoord zouden de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling ⁽²⁾ worden ingeschakeld in het verrichten van de socio-professionele diagnose van de tewerkstellingskansen van de betrokken werkzoekenden en bij de begeleiding van de aangeworven werknemers, en zouden ook de gemeenschappen ⁽³⁾ op grond van hun bevoegdheden inzake beroepsomscholing en bijscholing een rol spelen bij de concretisering van de voorgestelde tewerkstellingsbevorderende maatregel.

⁽¹⁾ Parl. St., Kamer, 1999-2000, nr. 0415/001.

⁽²⁾ Of de terzake bevoegde dienst in de Duitstalige Gemeenschap aangezien de bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake arbeidsbemiddeling met toepassing van artikel 139 van de Grondwet wat het Duitse taalgebied betreft door de Duitstalige Gemeenschap worden uitgeoefend.

⁽³⁾ Of het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie aangezien de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap inzake beroepsomscholing en -bijscholing met toepassing van artikel 138 van de Grondwet door die entiteiten wat hun territoriale bevoegdheidsgebied betreft worden uitgeoefend.

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 20 février 2001, d'une demande d'avis sur une proposition de loi «portant harmonisation des mesures de mise au travail et des plans d'embauche pour la promotion du recrutement des demandeurs d'emploi», a donné le 7 juin 2001 l'avis suivant :

1. La proposition de loi soumise pour avis tend à instaurer une nouvelle mesure de promotion de l'emploi, pour l'application de laquelle les demandeurs d'emploi inscrits auprès d'un service de placement régional sont subdivisés en quatre catégories en fonction d'un diagnostic socioprofessionnel de leurs chances de trouver un emploi. Lorsqu'ils engagent certains de ces demandeurs d'emploi, les employeurs peuvent, aux conditions et pour la durée définies dans la proposition, bénéficier d'une exonération totale ou partielle des cotisations patronales de sécurité sociale. Le montant de cette exonération dépend de la catégorie à laquelle appartient le demandeur d'emploi concerné. L'exonération de cotisations en question ne peut être cumulée avec les exonérations accordées en vertu d'autres mesures de promotion de l'emploi.

La proposition doit se lire conjointement à une proposition de loi spéciale complétant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne la coopération entre l'État, les communautés et les régions en matière de politique de l'emploi ⁽¹⁾. Cette proposition tend à insérer un nouveau paragraphe 3*bis* à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, qui impose à l'État fédéral, aux communautés et aux régions de conclure un accord de coopération en vue de l'harmonisation des mesures de mise au travail et des plans d'embauche pour la promotion du recrutement des demandeurs d'emploi, qui réglerait notamment le diagnostic socioprofessionnel précité et les effets d'un «accompagnement de parcours» adapté des demandeurs d'emploi.

En vertu de cet accord de coopération, les services de placement régionaux ⁽²⁾ seraient associés au diagnostic socioprofessionnel des chances de trouver un emploi des demandeurs d'emploi concernés, ainsi qu'à l'accompagnement des travailleurs engagés, et les communautés joueraient également un rôle dans la concrétisation de la mesure de promotion de l'emploi proposée en raison de leurs compétences en matière de reconversion et de recyclage professionnels ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, 1999-2000, n° 0415/001.

⁽²⁾ Ou le service compétent de la Communauté germanophone, dès lors qu'en application de l'article 139 de la Constitution, la Communauté germanophone exerce, dans la région de langue allemande, les compétences de la Région wallonne en matière de placement des travailleurs.

⁽³⁾ Ou la Région wallonne et la Commission communautaire française, dès lors qu'en application de l'article 138 de la Constitution, les compétences de la Communauté française en matière de reconversion et de recyclage professionnels sont exercées par ces entités dans leur domaine de compétences territorial.

Het om advies voorgelegde wetsvoorstel veronderstelt dat eerst het samenwerkingsakkoord wordt gesloten waaraan zo-even werd gerefereerd. In het voorstel wordt dan ook verwezen naar een (in te voegen) artikel 92bis, § 3bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980⁽⁴⁾, terwijl ook de inwerkingtreding van de wet waartoe het voorstel zou leiden, wordt gekoppeld aan de inwerkingtreding van dat artikel⁽⁵⁾.

Voor zover de gemeenschappen en de gewesten zich er effectief in het genoemde samenwerkingsakkoord zullen toe hebben verbonden de in het voorgestelde artikel 92bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 omschreven verplichtingen op te nemen binnen het raam van de beoogde stimulering van de werkgelegenheid, kunnen tegen het voorstel geen bevoegdheidsrechtelijke bezwaren worden ingebracht. Het voorstel beoogt immers enkel regelingen in te voeren die hetzij tot de sociale zekerheid behoren, hetzij te kaderen vallen in die aspecten van het tewerkstellingsbeleid die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Aan dit laatste doet niets af het gegeven dat het wetsvoorstel beoogt de federale tewerkstellingsbevorderende maatregelen, met toepassing van het te sluiten samenwerkingsakkoord, beter af te stemmen op maatregelen die de gemeenschappen en de gewesten nemen op grond van hun bevoegdheden inzake respectievelijk beroepsomscholing- en bijscholing en arbeidsbemiddeling: het wetsvoorstel betreft die bevoegdheidsgebieden immers niet, maar houdt enkel rekening met die maatregelen die door de gemeenschappen en de gewesten op dat vlak krachtens het te sluiten samenwerkingsakkoord zullen moeten worden genomen.

2. Uit wat voorafgaat volgt dat het om advies voorgelegde wetsvoorstel weliswaar tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort, maar slechts doorgang kan vinden na het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten inzake het tewerkstellingsbeleid, in de optiek van de stellers van het ontwerp na aanpassing van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 teneinde zulk een samenwerkingsakkoord verplicht te maken⁽⁶⁾.

Het om advies voorgelegde wetsvoorstel is derhalve onlosmakelijk verbonden met een rechtsnorm die alsnog niet in de rechtsorde bestaat. Om die reden ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, dan ook af van een nader onderzoek van het voorstel.

Desalniettemin kan nu reeds op het volgende worden gewezen.

⁽⁴⁾ Aangezien de draagwijdte van de socio-professionele diagnose en van de «trajectbegeleiding» wordt bepaald door het samenwerkingsakkoord dat op grond van het nieuwe artikel 92bis, § 3bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zou worden gesloten, kan beter worden verwezen naar dat samenwerkingsakkoord.

⁽⁵⁾ Ook hier wordt beter gerefereerd aan het samenwerkingsakkoord.

⁽⁶⁾ Een andere mogelijkheid zou zijn dat eerst een vrijwillig samenwerkingsakkoord wordt gesloten met toepassing van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zulk hangt evenwel geheel af van de betrokken organen van de uitvoerende macht.

La proposition de loi soumise pour avis suppose la conclusion préalable de l'accord de coopération auquel il vient d'être fait allusion. C'est pourquoi la proposition fait référence à un article 92bis, § 3bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 (dont l'insertion est envisagée)⁽⁴⁾, tandis que l'entrée en vigueur de la loi à laquelle donnerait lieu la proposition est liée à l'entrée en vigueur de cet article⁽⁵⁾.

Cette proposition n'appelle pas d'objection sur le plan de la répartition des compétences pour peu que les communautés et les régions s'engagent effectivement, dans l'accord de coopération précité, à assumer les obligations définies dans l'article 92bis, § 3, proposé, de la loi spéciale du 8 août 1980 dans le cadre de la promotion de l'emploi envisagée. En effet, la proposition vise uniquement à insérer des dispositions qui, soit relèvent de la sécurité sociale, soit entrent dans le cadre des aspects de la politique de l'emploi qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Ce dernier point n'est en rien affecté par le fait que la proposition de loi vise, en application de l'accord de coopération qui doit être conclu, à mieux harmoniser les mesures fédérales de promotion de l'emploi et les mesures que prennent les communautés et les régions en vertu de leurs compétences en matière de reconversion, de recyclage professionnels ainsi que de placement des travailleurs: la proposition de loi n'empiète pas, en effet, sur ces domaines de compétence, mais tient uniquement compte des mesures qui devront être prises sur ce plan par les communautés et les régions en vertu de l'accord de coopération à conclure.

2. Il s'en déduit que la proposition de loi soumise pour avis relève certes de la compétence du législateur fédéral, mais qu'elle ne pourra être réalisée qu'après la conclusion d'un accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions, dans le domaine de la politique de l'emploi et dans l'optique des auteurs du projet, après une modification de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 visant à rendre pareil accord de coopération obligatoire⁽⁶⁾.

En conséquence, la proposition de loi soumise pour avis est indissociable d'une norme qui ne figure pas encore dans l'ordre juridique. C'est pourquoi le Conseil d'État, section de législation, renonce à examiner la proposition plus avant.

L'observation suivante peut néanmoins être formulée dès à présent.

⁽⁴⁾ Dès lors que la portée du diagnostic socioprofessionnel et de l'accompagnement de parcours est déterminée par l'accord de coopération qui serait conclu en vertu du nouvel article 92bis, § 3bis, de la loi spéciale du 8 août 1980, il serait préférable de faire référence à cet accord de coopération.

⁽⁵⁾ Il serait préférable de renvoyer, ici aussi, à l'accord de coopération.

⁽⁶⁾ Une autre possibilité consisterait à conclure, en premier lieu, un accord de coopération volontaire en application de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980. Toutefois, ceci dépend entièrement des organes concernés du pouvoir exécutif.

In artikel 3, § 2, 2° tot 4°, van het voorstel wordt aan de Koning machtiging gegeven om nagenoeg zonder enige beperking een aantal essentiële elementen van het toepassingsgebied van de regeling te wijzigen.

Een zulkdanige bevoegdheidsdelegatie roept bezwaren op in het licht van de grondwettelijke beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beheersen. Die beginselen vereisen dat de wetgever zelf - en hij alleen - de basisregels vaststelt die de door hem te regelen aangelegenheden beheersen. Die werkwijze verzekert dat over de essentie van de normering een debat kan worden gevoerd in een be-raadslagende vergadering die democratisch is verkozen.

De in artikel 3, § 2, vervatte delegatie op grond waarvan het door de wetgever vastgestelde toepassingsgebied van de regeling geheel kan worden uitgehouden, dient derhalve te vervallen of te worden ingeperkt door nader de criteria en de grenzen aan te geven waarbinnen die machtiging kan worden uitgeoefend.

De kamer was samengesteld uit

de Heren

M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw

A. BECKERS,	griffier,
-------------	-----------

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER,	DE VOORZITTER,
A. BECKERS	M. VAN DAMME

L'article 3, § 2, 2° à 4°, de la proposition habilite le Roi à modifier, quasi sans la moindre restriction, certains éléments essentiels du champ d'application de la réglementation.

Pareille délégation de compétence soulève des objections au regard des principes constitutionnels régissant le rapport entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Ces principes exigent que le législateur lui-même - et lui seul - fixe les règles de base pour les matières qu'il lui appartient de régler. Cette méthode permet d'assurer qu'une assemblée délibérante, démocratiquement élue, puisse débattre de l'essence de la norme.

Par conséquent, il conviendra de supprimer la délégation inscrite à l'article 3, § 2, en vertu de laquelle le champ d'application de la réglementation, fixé par le législateur, peut être entièrement vidé de sa substance, ou il conviendra de la restreindre en indiquant plus précisément les critères et les limites en fonction desquels cette habilitation peut s'exercer.

La chambre était composée de

Messieurs

M. VAN DAMME,	président de chambre,
J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assesseurs de la section de législation,

Madame

A. BECKERS, greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

LE GREFFIER,	LE PRESIDENT,
A. BECKERS	M. VAN DAMME