

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

24 JUILLET 1986

PROPOSITION DE LOI visant à prévenir et à combattre la pauvreté

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 2 mai 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi « visant à prévenir et à combattre la pauvreté », a donné le 18 juin 1986 l'avis suivant :

1. Par son article 40, sur lequel l'avis du Conseil d'Etat est demandé, la proposition de loi visant à prévenir et à combattre la pauvreté (*Doc. Chambre*, 406, 1985-1986, n^o 1), entend ajouter aux catégories de personnes pouvant recevoir une formation professionnelle au sens des articles 82 et suivants de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, deux catégories nouvelles, celle des bénéficiaires du droit à un minimum de moyens d'existence et celles des personnes mises au travail par un centre public d'aide sociale en application de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976.

2. La demande d'avis du Président de la Chambre des Représentants se réfère à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il est permis d'en conclure qu'elle porte uniquement sur la question de savoir si l'adoption de la disposition proposée relève bien de la compétence de l'autorité nationale. Aussi le Conseil d'Etat limiterait-il son avis à l'examen de cette question.

3.1. L'article 4, 16^e, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles désigne comme matière culturelle au sens de l'article 59bis, § 2, 1^o, de la Constitution — c'est-à-dire comme matière relevant des Communautés, dans les limites de leur compétence territoriale — : « La reconversion et le recyclage professionnels, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise. »

Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que « la reconversion et le recyclage professionnels » doivent s'entendre notamment de la formation professionnelle visée aux articles 82 à 117 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage (*Doc. Sénat*, 434, 1979-1980, n^o 1, p. 9).

La circonstance que, lors de la discussion dans la commission compétente du Sénat, l'on ait décidé de transférer la matière de l'article 5 à l'article 4 pour le motif qu'elle devait être considérée comme une matière culturelle plutôt que comme une matière personnalisable n'a apparemment rien changé au contenu de la notion.

Voir :

406 (1985-1986) :

— N^o 1 : Proposition de loi de M. Busquin.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

24 JULI 1986

WETSVOORSTEL tot voorkoming en bestrijding van de armoede

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 2 mei 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet « tot voorkoming en bestrijding van de armoede », heeft op 18 juni 1986 het volgend advies gegeven :

1. Het aan de Raad van State voor advies voorgelegde artikel 40 van het wetsvoorstel tot voorkoming en bestrijding van de armoede (*Stuk Kamer*, 406, 1985-1986, nr. 1) heeft tot doel aan de categorieën van de personen die beroepsopleiding kunnen genieten in de zin van artikel 82 en volgende van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid, twee nieuwe categorieën toe te voegen, namelijk de gerechtigden op een bestaansminimum en de personen die met toepassing van artikel 60, § 7, van de wet van 8 juli 1976 door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zijn tewerkgesteld.

2. Uit het feit dat de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn adviesaanvraag heeft ingediend met verwijzing naar artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, mag worden afgeleid dat enkel om advies wordt verzocht betreffende de vraag of het invoeren van de voorgestelde regeling wel tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoort. De Raad van State zal zich dan ook, in dit advies, tot het onderzoek van die vraag beperken.

3.1. Luidens artikel 4, 16^e, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is als culturele aangelegenheid in de zin van artikel 59bis, § 2, 1^o, van de Grondwet — met andere woorden als aangelegenheid waarvoor, binnen de grenzen van hun territoriale bevoegdheid, de Gemeenschappen bevoegd zijn — aangemerkt : « De beroepsomscholing en -bijscholing, met uitzondering van de regeling van de tegemoetkoming in de uitgaven inherent aan de selectie, de beroepsopleiding en de nieuwe installatie van het personeel door een werkgever in dienst genomen met het oog op de oprichting van een onderneming, de uitbreiding of de overschakeling van zijn onderneming. »

Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt, dat onder « de beroepsomscholing en -bijscholing » onder meer moet worden verstaan de beroepsopleiding bedoeld in de artikelen 82 tot 117 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid (*Stuk Senaat*, 434, 1979-1980, nr. 1, blz. 9).

De omstandigheid dat tijdens de bespreking in de bevoegde Senaatscommissie werd beslist de aangelegenheid over te hevelen van artikel 5 naar artikel 4 omdat zij als een culturele veel eerder dan als een persoonsgebonden materie moet worden aangemerkt, heeft blijkbaar de inhoud van het begrip ongemoeid gelaten.

Zie :

406 (1985-1986) :

— Nr. 1 : Wetsvoorstel van de heer Busquin.

3.2. L'exception que l'article 4, 16°, de la loi spéciale établit à la compétence des Communautés en matière de reconversion et de recyclage professionnels — exception qui était d'ailleurs prévue dès le début dans le projet : voir article 5, § 2, 6° — renvoie au régime prévu par l'article 76 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage.

Elle est en fait la conséquence nécessaire de ce que l'article 6, § 1°, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 a transféré aux Régions la compétence pour « le placement des travailleurs et les interventions financières qui s'y rattachent » et de ce que cette compétence, selon l'exposé des motifs, a notamment pour objet « les matières visées aux articles 53 à 81bis de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage » (*Doc. Sénat*, 434, 1979-1980, n° 1, p. 33).

En parfaite symétrie avec l'article 4, 16° — encore que ce soit à présent au titre de matière personnalisable et non plus, dès lors, comme matière culturelle —, l'article 5, § 1°, II, 4°, de la loi spéciale attribue aux Communautés, dans le cadre de la politique des handicapés, notamment la compétence en matière de « formation, (de) reconversion et (de) recyclage professionnels des handicapés, à l'exception : a) ...; b) des règles relatives à l'intervention financière pour la mise au travail de travailleurs handicapés, octroyée aux employeurs occupant des handicapés », exception qui se ramène en fait à une référence au régime prévu par l'article 81bis de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage (*Doc. Sénat*, 434, 1979-1980, n° 1, p. 8). Ici encore, l'exception trouve sa justification dans le fait qu'il s'agit d'une matière que l'article 6, § 1°, IX, 1°, de la loi spéciale a placée dans la compétence des Régions.

Il est permis de conclure de ce qui précède que la formation professionnelle (et, notamment, celle qui conformément à l'arrêté royal du 20 décembre 1963, est toujours, jusqu'à présent, assurée par l'Office national de l'emploi) relève en principe de la compétence des Communautés. Seules font exception à cette compétence, les interventions financières que l'autorité accorde, dans le cadre de la politique de l'emploi, aux employeurs des personnes qui reçoivent une telle formation.

4.1. Considérée en soi, l'adjonction de nouvelles catégories de personnes qui peuvent être admises à recevoir une formation professionnelle en application des articles 82 et suivants de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage — objectif de l'article 40 qui fait l'objet du présent avis — est donc une matière qui relève de la compétence des Communautés et qui, par suite, échappe à celle de l'Etat.

Encore faut-il que cette adjonction de nouvelles catégories ne soit pas assortie d'une intervention financière de l'autorité en faveur d'un employeur en vue de la promotion de l'emploi. Tel n'est évidemment pas le cas, dans la mesure où l'article 40 concerne les bénéficiaires du droit à un minimum de moyens d'existence. Ce n'est pas le cas non plus dans la mesure où cet article 40 vise les personnes mises au travail par un centre public d'aide sociale en application de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 : l'inclusion de ces dernières personnes dans le champ d'application de l'article 83 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 se ferait en effet sans qu'une intervention supplémentaire ne soit accordée au C.P.A.S. concerné; la mise au travail en application de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 n'est d'ailleurs pas un engagement au sens habituel du terme, mais seulement une forme d'aide sociale dont le but principal, sinon unique, est de permettre à l'intéressé de justifier de la période d'occupation nécessaire pour lui permettre d'obtenir le bénéfice intégral de certaines prestations sociales.

4.2. Il y a toutefois lieu d'attirer l'attention sur le fait que, si les régions linguistiques unilingues entrent entièrement dans la sphère de compétence des Communautés pour ce qui est des matières culturelles (articles 59bis, § 4, premier alinéa, et article 59ter, § 2, deuxième alinéa, de la Constitution), il n'en va pas de même pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Dans cette dernière région, la Communauté française et la Communauté flamande ne sont compétentes pour les matières culturelles qu'à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant respectivement et exclusivement à l'une ou à l'autre de ces deux Communautés (art. 59bis, § 4, premier alinéa, de la Constitution). Dans les autres cas — c'est-à-dire à l'égard des institutions qui, en raison de leurs activités, ne peuvent pas être réputées appartenir exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande, ainsi qu'à l'égard des habitants de cette région —, c'est donc l'Etat qui est demeuré compétent⁽¹⁾.

Sans doute, dans la plupart des centres de formation professionnelle, la formation est-elle donnée exclusivement soit en français, soit en néerlandais, de sorte que la compétence reviendra respectivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande.

⁽¹⁾ Il importe de souligner que la disposition en projet n'impose d'obligation qu'aux centres, et non aux habitants, de Bruxelles-Capitale.

3.2. De in artikel 4, 16°, van de bijzondere wet geformuleerde uitzondering op de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake beroepsomscholing en -bjscholing — uitzondering die trouwens van meet af aan in het ontwerp werd opgenomen : zie artikel 5, § 2, 6° — verwijst naar de regeling vervat in artikel 76 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid.

Die uitzondering is eigenlijk een noodzakelijk gevolg van het feit dat artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheid inzake « de arbeidsbemiddeling en de daaraan verbonden financiële tegemoetkomingen » aan de Gewesten heeft overgedragen en die bevoegdheid, blijkens de memorie van toelichting, onder meer tot voorwerp heeft « de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 53 tot 81bis van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende de arbeidsvoorziening en de werkloosheid » (*St. Senaat*, 434, 1979-1980, nr. 1, blz. 33).

Volledig parallel met artikel 4, 16°, verleent artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet — zij het nu als persoonsgebonden aangelegenheid, en dus niet als culturele aangelegenheid — aan de Gemeenschappen, in het raam van het beleid inzake minder-validen, meer bepaald de bevoegdheid inzake « de beroepsopleiding, de omscholing en de herscholing van minder-validen, met uitzondering van : a) ...; b) de regelen betreffende de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van minder-valide werknemers, die toegekend wordt aan de werkgevers die minder-validen tewerkstellen », uitzondering die neerkomt op een verwijzing naar de regeling vervat in artikel 81bis van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid (*Stuk Senaat*, 434, 1979-1980, nr. 1, blz. 8). Ook hier vindt de uitzondering haar verantwoording in het feit dat een aangelegenheid betreft waarvoor artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet de Gewesten bevoegd heeft gemaakt.

Uit wat voorafgaat kan worden geconcludeerd dat de bevoegdheid inzake beroepsopleiding (en onder meer de beroepsopleiding waarvoor, overeenkomstig het koninklijk besluit van 20 december 1963, tot nu toe nog altijd de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening instaat) principieel bij de Gemeenschappen berust. Uitzondering daarop maken alleen de financiële tegemoetkomingen die de overheid, in het raam van het tewerkstellingsbeleid, toekent aan werkgevers van de personen die een dergelijke opleiding ontvangen.

4.1. De toevoeging van nieuwe categorieën van personen die in aanmerking komen voor het ontvangen van beroepsopleiding met toepassing van artikel 82 en volgende van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende arbeidsvoorziening en werkloosheid — doel van het artikel 40 dat het voorwerp uitmaakt van het onderhavig advies — is dus op zichzelf genomen een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen, en dus niet meer tot die van het Rijk behoort.

Een voorwaarde daarbij is wel, dat die toevoeging van nieuwe categorieën niet gepaard gaat met enige financiële tegemoetkoming vanwege de overheid ten bate van een werkgever met het oog op de bevordering van de tewerkstelling. Zulks is uiteraard niet het geval in zoverre artikel 40 betrekking heeft op de gerechtigden op een bestaansminimum. Het is evenmin het geval in zoverre artikel 40 de personen betreft die, met toepassing van artikel 60, § 7, van de wet van 8 juli 1976, door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zijn tewerkgesteld : de opneming van die personen in het toepassingsgebied van artikel 83 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 zou immers gebeuren zonder toekenning van enige bijkomende tegemoetkoming aan het betrokken openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn; de tewerkstelling met toepassing van artikel 60, § 7, van de wet van 8 juli 1976 is trouwens geen tewerkstelling in de gewone betekenis, doch enkel een vorm van dienstverlening die vooral, zoniet uitsluitend, tot doel heeft de betrokkene in staat te stellen de nodige periode van tewerkstelling te bewijzen die hem moet toelaten het volledig voordeel van bepaalde sociale uitkeringen te bekomen.

4.2. Er moet echter wel de aandacht worden op gevestigd dat, waar de eenzijdige taalgebieden inzake culturele aangelegenheden volledig binnen de bevoegdheidsfeer van de Gemeenschappen vallen (artikel 59bis, § 4, eerste lid, en artikel 59ter, § 2, tweede lid, van de Grondwet), zulks niet het geval is voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

In dat gebied zijn de Vlaamse en de Franse Gemeenschap inzake culturele aangelegenheden enkel bevoegd ten aanzien van de aldaar gevestigde instellingen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend behorend respectievelijk tot de ene of tot de andere van de beide Gemeenschappen (art. 59bis, § 4, eerste lid, van de Grondwet). Voor het overige — met andere woorden ten aanzien van instellingen die niet kunnen worden geacht wegens hun activiteiten uitsluitend tot de Vlaamse of tot de Franse Gemeenschap te behoren, alsmede ten aanzien van de inwoners van dat gebied — is dus het Rijk bevoegd gebleven⁽¹⁾.

Nu zal het wel zo zijn, dat in de meeste centra voor beroepsopleiding de opleiding hetzij uitsluitend in het Nederlands, hetzij uitsluitend in het Frans wordt gegeven, in welk geval respectievelijk de Vlaamse of de Franse Gemeenschap bevoegd zal zijn.

⁽¹⁾ Het is ter zake belangrijk erop te wijzen dat de ontworpen bepaling enkel aan de centra, en dus niet aan de inwoners, van Brussel-Hoofdstad, een verplichting oplegt.

S'il devait néanmoins y avoir à Bruxelles-Capitale des centres de formation professionnelle où la formation est dispensée ni exclusivement en français, ni exclusivement en néerlandais, la compétence pour edicter à leur egard les règles prévues par l'article 40 de la proposition serait restée à l'Etat.

Mochten er in Brussel-Hoofdstad mettemin toch centra voor beroepsopleiding bestaan waar de opleiding noch uitsluitend in het Nederlands, noch uitsluitend in het Frans wordt gegeven, dan zou ten aanzien van die centra het Rijk bevoegd zijn gebleven om de regeling uit te vaardigen vervat in artikel 40 van het wetsvoorstel.

Les chambres réunies étaient composées de

MM. :

P. VERMEULEN, *président*;
H. ROUSSEAU, *président de chambre*;
Ch. HUBERLANT,
J. NIMMEGEERS,
J.J. STRYCKMANS,
W. DEROOVER, *conseillers d'Etat*;
F. RIGAUX,
J. GIJSSELS,
F. DELPEREE,
J. HERBOTS, *assesseurs de la section de législation*;

M^{mes} :

R. DEROY,
F. LIEVENS, *greffiers*;

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

Les rapports ont été présentés par M. E. HAESBROUCK et M. Y. KREINS, auditeurs adjoints.

Le Greffier,
(s.) R. DEROY.

Le Président,
(s.) P. VERMEULEN.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de HH. :

P. VERMEULEN, *voorzitter*;
H. ROUSSEAU, *kamervoorzitter*;
Ch. HUBERLANT,
J. NIMMEGEERS,
J.J. STRYCKMANS,
W. DEROOVER, *staatsraden*;
F. RIGAUX,
J. GIJSSELS,
F. DELPEREE,
J. HERBOTS, *assessoren van de afdeling wetgeving*;

Mevr. :

R. DEROY,
F. LIEVENS, *griffiers*;

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. NIMMEGEERS.

De verslagen werden uitgebracht door de heer E. HAESBROUCK en de heer Y. KREINS, adjunct-auditeurs.

De Griffier,
(get.) R. DEROY.

De Voorzitter,
(get.) P. VERMEULEN.