KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 4e mei 1984 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de toekenning van educatief verlof in het kader van de voortdurende vorming van de werknemers", heeft de 9e mei 1984 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 4 mai 1984, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à l'octroi du congé-éducation payé dans le cadre de la formation permanente des travailleurs", a donné le 9 mai 1984 l'avis suivant :

Dit advies beperkt zich tot de vraag of het ontwerp betrekking heeft op een aangelegenheid die, al naar het geval, tot de bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschap of het Gewest behoort.

+

In het ontwerp dat een nieuwe regeling van educatief verlof voor werknemers bevat die in de plaats zal komen van die vervat in de wet van 10 april 1973 waarbij aan de werknemers kredieturen worden toegekend met het oog op hun sociale promotie, wordt aan de werknemers uit bepaalde bedrijfssectoren het recht verleend om, met behoud van loon en van werkzekerheid, gedurende een aantal uren van het werk afwezig te zijn om elders cursussen van beroepsopleiding of algemene opleiding te gaan volgen. Voor de toepassing van de sociale wetgeving worden die uren van afwezigheid op het werk gelijkgesteld met werkelijk gepresteerde arbeidsuren. De financiële last van het desbetreffende loon en van de erop betrekking hebbende sociale bijdragen wordt verdeeld tussen de Staat en de geheelheid van de werkgevers. De financiering van het werkgeversdeel geschiedt bij wege van een bijzondere bijdrage die geïnd wordt op de wijze als voorgeschreven voor de sociale zekerheidsbijdragen.

Uit die bondige samenvatting mag duidelijk blijken dat de ontworpen bepalingen deel uitmaken van het geheel van voorzieningen die de arbeidsverhouding tussen de werkgever en de werknemer betreffen en dezer wederzijdse rechten en ver-

plichtingen vaststellen. De ontworpen bepalingen behoren aldus tot het arbeidsovereenkomstenrecht, omtrent welke materie de nationale overheid haar bevoegdheid onverminderd behouden heeft.

De cursussen waarvoor de werknemer van zijn werk afwezig mag zijn, worden in artikel 2 van het ontwerp omschreven. Daartussen zijn er die als een aangelegenheid van onderwijs of van kultuur tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren, zoals die bevoegdheid bepaald is in artikel 59bis van de Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het ontwerp laat die cursussen ongemoeid. Het regelt ze niet of subsidieert ze niet. Het volstaat ermee de cursussen op te sommen die voor het verkrijgen van het educatief verlof in aanmerking komen of kunnen genomen worden en de regelen vast te stellen volgens welke in de toekomst nog andere, doch steeds en uitsluitend voor de toepassing van de voorliggende wet in ontwerp, als zodanig erkend kunnen worden. Het ontwerp raakt aldus niet aan de bevoegdheid welke door of krachtens de Grondwet aan de Gemeenschappen is toegekend.

Ten overvloede mag erop gewezen worden dat de ontwerpbepalingen betreffende de erkenning van de bedoelde cursussen vergelijkbaar zijn met die betreffende de erkenning van de onder een Gemeenschap ressorterende vorming die, krachtens artikel 2 van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, door de nationale overheid voor de vervulling van de deeltijdse leerplicht in aanmerking kan worden genomen.

.../...

Sommige artikelen van het ontwerp vergen niettemin hetzij een toelichting, hetzij een voorbehoud.

A. In de lijn van hetgeen zoëven omtrent de erkenning van cursussen is opgemerkt, mag worden herhaald dat de erkenning waarvan sprake in artikel 3 van het ontwerp uitsluitend betrekking mag en kan hebben op een erkenning voor de noden van de toepassing van de wet in ontwerp. Uit de bepalingen omtrent de bevoegdheid van de erin bedoelde erkenningscommissie mag niet worden afgeleid dat de nationale overheid enige bevoegdheid zou hebben om zich te bemoeien met de inrichting of subsidiëring van een onder een Gemeenschap ressorterende opleiding.

B. In artikel 33 van het ontwerp is gesteld dat de werknemers die van het voordeel van deze wet in ontwerp genieten, voor dezelfde cursussen geen aanspraak hebben op de voordelen bedoeld in de wet van 1 juli 1963 houdende toekenning van een vergoeding voor sociale promotie.

Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat die vergoeding op grond van het bepaalde in artikel 4, 14° en 15°, van die wet, zaak is van de Gemeenschappen (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 434/1, blz. 5).

Door werknemers van het voordeel van de wet van 1 juli 1963 uit te sluiten, wijzigt het ontwerp die wet en treedt aldus op een domein dat aan de Gemeenschappen voorbehouden is. Om met de regelen betreffende de staatshervorming bestaanbaar te zijn, moet artikel 33 van het ontwerp dan ook zo worden omgevormd dat de werknemer die voor dezelfde opleiding van het voordeel van de wet van 1 juli 1963 geniet, geen aanspraak heeft op de voordelen waarin de huidige wet in ontwerp voorziet.

.../...

C. De artikelen 17, 19 en 22 van het ontwerp bevatten regelen omtrent de bevoegdheid van de ambtenaren die met het toezicht op de naleving van de wet in ontwerp belast zijn.

Volgens artikel 19 zijn ook de Gemeenschappen en de Gewesten ertoe gehouden aan de toezichthoudende ambtenaren, op dezer verzoek, kosteloos alle inlichtingen, documenten of een afschrift ervan te verstrekken die nuttig zijn geacht om op de uitvoering van de wet en van haar uitvoeringsbesluiten toe te zien.

Volgens artikel 22 kan de Koning de inrichtingshoofden en de verantwoordelijken voor het onderwijs in de bij artikel 2 bedoelde organisaties ertoe verplichten documenten en inlichtingen betreffende het verloop van het onderwijs bij te houden en te verstrekken.

Volgens artikel 17, 2°, c, kunnen de toezichthoudende ambtenaren inzage, afschrift en fotocopie nemen van alle bescheiden die zij voor het volbrengen van hun opdracht nodig achten en ze zelfs in beslag nemen.

Die bepalingen moeten uiteraard gelezen worden in het licht van het gegeven dat zonder organisatie van een toezicht, voor de bedoelde aangelegenheid geen sluitende regeling mogelijk is.

Boven in dit advies is al opgemerkt dat er geen beletsel is dat de nationale overheid een opleiding waarvan het regelen een Gemeenschapszaak is, voor de toepassing van deze wet in ontwerp in aanmerking neemt. Daaruit moet haast noodgedwongen volgen dat de uitwerking van de toezichtsregeling

.../...

bepalingen bevat waarbij, voor de behoeften van een goed toezicht op de naleving van de wet, door de nationale overheid verplichtingen worden opgelegd, ook aan de Gemeenschappen en de Gewesten of aan onder hen ressorterende verantwoordelijken. Het vaststellen van die verplichtingen is redelijkerwijs zaak van de overheid die bevoegd is voor de aangelegenheid waarmee de bedoelde verplichtingen rechtstreeks verbonden zijn.

Die verplichtingen kunnen evenwel niet raken aan de autonomie welke de Gemeenschappen en de Gewesten aan de Grondwet ontlenen; zij kunnen evenmin betrekking hebben op de wijze waarop de Gemeenschappen en de Gewesten de hun door of krachtens de Grondwet toegekende bevoegdheid uitoefenen. De desbetreffende bepalingen van het ontwerp moeten in die zin worden gelezen.

Bovendien zal, althans in zover het om de Gemeenschappen en de Gewesten gaat, uit artikel 19 de kosteloosheid van de verstrekte mededelingen worden geschrapt. Zo het uitgangspunt is dat het regelen van het toezicht zaak is van de overheid die voor de aangelegenheid bevoegd is, in dit geval de nationale overheid, kan deze de Gemeenschappen of de Gewesten bij voorbaat nochtans niet verplichten af te zien van inkomsten waarin zij krachtens een eigen bevoegdheid ter zake van inrichting en werking hunner bestuursdiensten kunnen voorzien.

Le présent avis porte uniquement sur le point 1 de savoir si l'avant-projet a pour objet des matières qui relèvent, selon le cas, de la compétence de l'Etat, de la Communauté ou de la Région.

+

Le projet prévoit un nouveau régime de "congé-éducation" appelé à se substituer à celui de la loi du 10 avril 1973 accordant des crédits d'heures aux travailleurs en vue de leur promotion sociale. Il reconnaît aux travailleurs de certains secteurs d'activité le droit de s'absenter du travail pendant un certain nombre d'heures, avec maintien de leur rémunération et de la sécurité d'emploi, pour suivre ailleurs des cours de formation professionnelle ou de formation générale. Ces heures d'absence sont assimilées, pour l'application de la législation sociale, à des heures de travail effectif. La charge financière de la rémunération y afférente et des cotisations sociales qui s'y rapportent est répartie entre l'Etat et l'ensemble des employeurs. La quote-part patronale est financée au moyen d'une cotisation spéciale perçue selon les modalités prescrites en matière de cotisations de sécurité sociale.

Il ressort clairement de ce bref exposé que les mesures projetées font partie de l'ensemble des dispositions qui concernent la relation de travail entre l'employeur et le travailleur et qui fixent leurs droits et obligations réciproques. Elles relèvent dès lors du droit des contrats de travail,

.../...

matière à l'égard de laquelle l'autorité nationale a conservé toute sa compétence.

Les cours pour lesquels le travailleur est autorisé à s'absenter du travail sont définis à l'article 2 du projet. Certains de ces cours relèvent, au titre de matière d'enseignement ou de matière culturelle, de la compétence des Communautés, telle qu'elle est définie à l'article 59bis de la Constitution et dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le projet ne change rien à ces cours. Il ne les règle pas, ni ne les subventionne. Il se borne à énumérer les cours qui sont ou qui peuvent être retenus pour l'octroi du congé-éducation, et à établir les règles selon lesquelles d'autres cours pourront, toujours et exclusivement en vue de l'application de la loi en projet, être agréés comme tels à l'avenir. Le projet ne touche donc pas à la compétence attribuée aux Communautés par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

L'on peut relever, surabondamment, que les dispositions en projet relatives à l'agrément des cours en question sont comparables à celles qui régissent l'agrément de la formation, relevant d'une Communauté, que l'autorité nationale peut, en vertu de l'article 2 de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, retenir comme répondant aux exigences de l'obligation scolaire à temps partiel.

Il n'empêche que certains articles du projet, soit requièrent quelque commentaire, soit appellent certaines réserves.

.../...

A. Dans le prolongement de ce qui vient d'être observé relativement à l'agrément de certains cours, il est bon de rappeler que l'agrément dont il est question à l'article 3 du projet ne peut et ne saurait viser qu'un agrément accordé pour les besoins de l'application de la loi en projet. Il ne faudrait pas inférer des dispositions relatives à la compétence de la commission d'agrément créée par cet article que l'autorité nationale ait le moindre pouvoir de s'immiscer dans l'organisation ou le subventionnement d'une formation qui ressortit à une Communauté.

B. L'article 33 du projet dispose que les travailleurs qui bénéficient des dispositions de la loi en projet ne peuvent, pour les mêmes cours, prétendre aux avantages prévus par la loi du 1er juillet 1963 portant instauration de l'octroi d'une indemnité de promotion sociale.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'en vertu de l'article 4, 14° et 15°, de cette loi, l'octroi de ladite indemnité relève des Communautés (Doc. parl. Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 5).

En excluant certains travailleurs du bénéfice de la loi du 1er juillet 1963, le projet modifie cette loi et, ce faisant, empiète sur un domaine qui est réservé aux Communautés. Aussi, pour être compatible avec les règles de la réforme des institutions, l'article 33 du projet doit-il être remanié de telle sorte que le travailleur qui, pour la même formation, bénéficie de la loi du 1er juillet 1963, ne peut prétendre aux avantages prévus par la loi en projet.

.../...

C. Les articles 17, 19 et 22 du projet contiennent des règles relatives aux pouvoirs des agents chargés de contrôler l'application de la loi en projet.

Selon l'article 19, les Communautés et les Régions sont tenues, elles aussi, de fournir aux agents chargés de ce contrôle, à leur demande et sans frais, tous les renseignements, documents ou copie de ceux-ci, qu'ils estiment utiles au contrôle de l'application de la loi en projet et de ses arrêtés d'exécution.

L'article 22 autorise le Roi à imposer aux chefs d'établissement et aux responsables pour l'enseignement des organisations visées à l'article 2, la tenue et la fourniture de documents et de renseignements relatifs au déroulement des études.

En vertu de l'article 17, 2°, c, les agents chargés du contrôle peuvent prendre connaissance, prendre copie et photocopie de tous documents qu'ils jugent nécessaires à l'accomplissement de leur mission, et ils peuvent même les saisir.

Ces dispositions doivent évidemment se lire en partant de la constatation que, sans l'organisation d'une surveillance, il n'est pas possible de régler de manière adéquate la matière visée.

Ainsi qu'il a déjà été observé ci-dessus, rien ne s'oppose à ce que l'autorité nationale retienne en vue de

.../...

l'application de la loi en projet une formation qu'il appartient à la Communauté d'organiser. Il en résulte quasi nécessairement que le régime de surveillance comportera des dispositions par lesquelles, dans l'intérêt d'un contrôle adéquat de l'application de la loi, l'autorité nationale impose certaines obligations également aux Communautés et aux Régions ou aux responsables qui relèvent de leur autorité. Il faut raisonnablement considérer que la détermination de ces obligations appartient à l'autorité qui est compétente pour la matière à laquelle elles se rattachent directement.

Ces obligations ne peuvent cependant porter atteinte à l'autonomie que la Constitution reconnaît aux Communautés et aux Régions; elles ne peuvent pas non plus concerner la manière dont les Communautés et les Régions exercent la compétence qui leur est attribuée par la Constitution ou en vertu de celle-ci. C'est en ce sens que doivent s'interpréter les dispositions du projet y relatives.

Par ailleurs, il y aura lieu, du moins dans la mesure où elle vise les Communautés et les Régions, de supprimer dans l'article 19 la disposition qui prévoit que les renseignements et documents sont fournis "sans frais". En effet, s'il faut partir du point de vue que l'organisation de la surveillance est l'affaire de l'autorité qui est compétente pour régler la matière, en l'occurrence l'autorité nationale, celle-ci ne peut toutefois obliger d'avance les Communautés et les Régions à renoncer à des ressources auxquelles elles peuvent pourvoir en vertu d'une compétence qui leur est propre en matière d'organisation et de fonctionnement de leurs services administratifs.

De kamers waren samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. ROUSSEAU, kamervoorzitter,
président de chambre,

H. COREMANS,
Gh. TACQ, staatsraden,
A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,

P. DE VISSCHER, assessoren van de
F. RIGAUX, afdeling wetgeving,
G. SCHRANS, assesseurs de la
J. GIJSSELS, section de législation,

Mevrouwen : M. BENARD, griffiers,
Mesdames : R. DEROY, greffiers.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. J. VERMEIRE en J. REGNIER, auditeurs.

Les chambres étaient composées de

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

Le rapport a été présenté par MM. J. VERMEIRE et J. REGNIER, auditeurs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. H. ADRIAENS.