

# STAATSRAT, VERWALTUNGSSTREITSACHENABTEILUNG

## ENTSCHEID

Nr. 228.562 vom 29. September 2014

A. 209.335/Vbis-109

In der Rechtssache: **KEUL Michel**,  
Wahlmizil bei  
Herrn Guido ZIANS und  
Frau Andrea HAAS, Rechtsanwälte,  
Aachener Straße 76  
4780 Sankt Vith,

gegen:

**das Wallonische Amt für Berufsbildung und  
Arbeitsbeschaffung, abgekürzt FOREM**,  
Wahlmizil bei  
Herrn Georges LIENART, Rechtsanwalt,  
Square des Conduites d'Eau 9-10  
4020 Lüttich.

---

### DER PRÄSIDENT DER KAMMER Vbis,

Aufgrund der am 3. Juli 2013 eingereichten Antragschrift, mit der Michel KEUL die Nichtigkeitsklage der Entscheidung des Wallonischen Amtes für Berufsbildung und Arbeitsbeschaffung, abgekürzt FOREM, vom 3. Mai 2013 beantragt, wonach sein Antrag auf eine finanzielle Starthilfe für seine Niederlassung als hauptberuflich Selbständiger für unzulässig erklärt wird;

Aufgrund der ordnungsgemäß gewechselten Erwiderungs- und Replikschriften;

Aufgrund des von Herrn WIMMER, Erster Auditor beim Staatsrat, gemäß Artikel 12 der allgemeinen Verfahrensordnung erstatteten Berichts;

Aufgrund der Notifizierung des Berichts an die Parteien;

Aufgrund des Beschlusses vom 10. Juni 2014 zur Untersuchung der Rechtssache durch eine aus einem einzigen Mitglied zusammengesetzte Kammer;

Aufgrund des den Parteien notifizierten Beschlusses vom 10. Juni 2014, der die Sache auf die Sitzung vom 26. Juni 2014 um 10 Uhr anberaumt;

Nach Anhörung des Herrn HANOTIAU, Kammerpräsident, in seinem Bericht;

Nach Anhörung der Bemerkungen von Herrn Guido ZIANS, Rechtsanwalt, der für die klagende Partei erscheint, und von Frau Gabriele WEISGERBER, loco Herrn Georges LIENART, Rechtsanwalt, die für die beklagte Partei erscheint;

Nach Anhörung der gleichlautenden Stellungnahme von Herrn WIMMER, Erster Auditor;

Aufgrund des Titels VI Kapitel II der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat;

In der Erwägung, dass der Kläger am 20. April 2013 beim FOREM eine finanzielle Starthilfe (einen finanziellen Anreiz) für seine Niederlassung als selbständiger Immobilienmakler im Hauptberuf beantragt hat;

In der Erwägung, dass die beklagte Partei ihm am 3. Mai 2013 durch den angefochtenen Akt Folgendes mitgeteilt hat:

„ Objet : Dispositif AIRBAG  
Décret du 27/10/2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal (M.B. du 16/11/2011)  
Arrêté d'exécution du 03 mai 2012 (M.B. du 23 mai 2012)

#### DECLARATION D'IRRECEVABILITE

Monsieur,

Par la présente, je vous informe que votre demande d'incitant financier liée à votre installation en tant qu'indépendant à titre principal portant la référence n° ABG/2013/0166 ne peut être traitée pour la raison suivante :

- Votre domicile et le siège social de votre future activité ne se trouvent pas en Région Wallonne de langue française.

Dès lors, votre demande est classée sans suite.

Veuillez recevoir, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

L'Administratrice générale“;

In der Erwägung, dass die Artikel 1 und 3 des Dekrets vom 27. Oktober 2011 „relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal“ wie folgt lauten:

„ Article 1<sup>er</sup>. § 1<sup>er</sup>. Le présent décret s'applique sur le territoire de la Région wallonne, pour la partie de langue française.

[...]

Art. 3. Peuvent, sous réserve des conditions du présent décret, bénéficier de l'incitant financier :

1<sup>o</sup> la personne qui est assujettie au statut social des travailleurs indépendants en vertu de l'arrêté royal n<sup>o</sup> 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants et qui répond de manière cumulative aux conditions suivantes :

- a) être domiciliée en tant qu'indépendant ou avoir son siège social sur le territoire de la Région wallonne pour la partie de langue française;
- b) être affiliée, en qualité d'indépendant à titre complémentaire, depuis au moins trois ans à une caisse d'assurances sociales agréée pour travailleurs indépendants et être en ordre de cotisations;
- c) exercer son activité indépendante à titre complémentaire et s'engager à poursuivre ou étendre cette activité;
- d) ne plus bénéficier de revenus professionnels, d'allocations de chômage, d'allocations d'attente, de revenus d'intégration, de revenus de remplacement ou de l'aide sociale financière;
- e) ne pas disposer de revenus annuels bruts issus de cette activité d'indépendant supérieurs au montant fixé par le Gouvernement qui se situe entre 20.000 euros et 30.000 euros; les aides publiques que l'indépendant aurait obtenues avant l'introduction de la demande d'incitant financier ne sont pas prises en compte dans la détermination du montant de ces revenus annuels;

2<sup>o</sup> la personne qui désire s'installer, pour la première fois, en tant qu'indépendant à titre principal et qui répond de manière cumulative aux conditions suivantes :

- a) se domicilier en tant qu'indépendant ou avoir son siège social sur le territoire de la Région wallonne pour la partie de langue française;
- (b) soit, lorsque la personne qui désire s'installer comme indépendant à titre principal est âgée de plus de 50 ans, un certificat relatif aux connaissances de gestion de base visé par l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi-programme P.M.E., dont le contenu est détaillé à l'article 6 de l'arrêté royal du 21 octobre 1998 portant exécution du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante, et la preuve d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans le même secteur professionnel d'activités que celui de son installation à titre principal - Décret du 10 juillet 2013, art. 9).
- c) ne plus bénéficier de revenus professionnels, d'allocations de chômage, d'allocations d'attente, de revenus d'intégration, de revenus de remplacement ou de l'aide sociale financière.

[...]“;

In der Erwägung, dass der Kläger in einem einzigen Klagegrund die Verletzung von den Artikeln 10 und 11 der Verfassung und von Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen geltend macht; dass er behauptet, die angefochtene Entscheidung beruhe auf Artikel 3 Nr. 1 a) des o.a. Dekrets vom 27. Oktober 2011, laut dessen der Antragsteller seinen Wohnsitz als Selbständiger oder seinen Gesellschaftssitz im französischen Sprachgebiet der Wallonischen Region haben müsse, um die finanzielle Starthilfe zu beziehen; dass er auf das Gutachten vom Staatsrat Nr. 49.847/2 vom 13. Juli 2011 über den Dekretentwurf, der zum Dekret vom

27. Oktober 2011 geworden ist, hinweist und unterstreicht, dass die durch das o.a. Dekret geregelte Angelegenheit, die eine Form von Beihilfe für die Gründung von Betrieben betrifft, gemäß Artikel 6 § 1 VI Absatz 1 Nr. 1 des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen, der den Regionen im Bereich der Wirtschaft die Zuständigkeit in Sachen Wirtschaftspolitik und der dazugehörenden Wirtschaftsexpansion zuweist, in die Zuständigkeit der Region falle; dass er daraus schlussfolgert, dass die im o.a. Dekret vorgeschriebene Bedingung des Wohnsitzes im französischen Sprachgebiet der Wallonischen Region gesetzwidrig sei, insofern sie die o.a. Bestimmung des Sondergesetzes und die Artikel 10 und 11 der Verfassung verletze;

In der Erwägung, dass die beklagte Partei in einer Unzulässigkeitseinrede der Klage geltend macht, dass der Kläger betrachten würde, die angefochtene Entscheidung sei unter Anwendung von Artikel 3 Nr. 1 a) des o.a. Dekrets vom 27. Oktober 2011 getroffen worden, während sie aufgrund von Artikel 3 Nr. 2 a) dieses Dekrets getroffen worden sei, da der Antrag auf finanzielle Starthilfe des Klägers auf letztgenannter Bestimmung beruhe;

In der Erwägung, dass auch wenn der angefochtene Rechtsakt die anzuwendende Dekretbestimmung nicht deutlich bezeichnet, es dennoch aus dem vom Kläger eingereichten Antrag auf finanzielle Starthilfe hervorgeht, dass dieser auf Artikel 3 Nr. 2 des Dekrets vom 27. Oktober 2011, d.h. auf der Bestimmung, in der von einer ersten Niederlassung als Selbständiger die Rede ist, beruht; dass der angefochtene Akt demzufolge so zu verstehen ist, dass er Artikel 3 Nr. 2 a) des Dekrets anwendet, um den Antrag auf finanzielle Starthilfe für unzulässig zu erklären; dass die Darstellung des einzigen Klagegrunds sich durch einen Schreibfehler auf Artikel 3 Nr. 1 a) statt auf Artikel 3 Nr. 2 a) des Dekrets bezieht; dass Buchstabe a) von Artikel 3 Nr. 1 und Nr. 2 außerdem identisch ist; dass der Unzulässigkeitseinrede nicht stattgegeben wird;

In der Erwägung, dass der Staatsrat in seinem Gutachten über den Dekretvorentwurf Folgendes bemerkt hatte:

„ [...]

#### Compétence de l'auteur de l'acte

1. Comme de nombreuses personnes qui exercent une activité d'indépendant à titre complémentaire hésitent à acquérir le statut d'indépendant à titre principal par crainte de perdre leur première source de revenus, l'avant-projet de décret à l'examen se donne pour objet d'encourager et de faciliter l'accès au statut d'indépendant à titre principal en vue de l'exercice des activités professionnelles,

ce qui, aux yeux de l'auteur de l'avant-projet, doit contribuer à la création générale d'emploi<sup>1</sup>.

A cette fin, et en résumé, l'avant-projet met en place un «incitant financier» d'un maximum de 12.500 euros qui, aux conditions prévues par l'avant-projet, sera octroyé à deux catégories de bénéficiaires : d'une part, les personnes qui exercent déjà des activités sous le couvert d'un statut d'indépendant à titre complémentaire depuis au moins trois ans; d'autre part, les personnes qui désirent «s'installer pour la première fois en tant qu'indépendant à titre principal» et qui disposent d'un titre délivré «par l'enseignement des Classes moyennes» dans le cadre d'une formation de chef d'entreprise ou d'une «attestation de la finalisation d'un processus d'accompagnement à l'autocréation d'emploi». Les bénéficiaires de l'incitant devront s'affilier effectivement en qualité d'indépendant à titre principal à une caisse d'assurances sociales agréée pour travailleurs indépendants au plus tard dans les trois mois de la décision d'octroi de l'incitant et ils devront avoir à ce moment renoncé au statut antérieur en vertu duquel ils percevaient des revenus (contrat d'emploi, fonctionnaire, chômeur, allocataire social, ...).

2. L'avant-projet de décret à l'examen se présente à première vue comme un acte visant à mettre en œuvre les compétences de la Région wallonne en matière de politique de l'emploi telles que celles-ci sont définies à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Divers indices vont en effet en ce sens :

- l'avant-projet est proposé par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions ;
- selon son intitulé, le texte en projet est relatif «à la création d'emploi» ;
- l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, de l'avant-projet énonce en substance que l'avant-projet s'applique uniquement «en région de langue française», ce qui fait écho au fait que l'exercice des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi a été transféré à la Communauté germanophone par le décret du 6 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles ;
- l'article 2, aliéna 2, de l'avant-projet confirme ce que donne à penser l'intitulé puisqu'il énonce que «l'objectif de la mesure est de permettre l'accroissement du volume d'emploi existant par l'autocréation d'emploi, la libéralisation de l'emploi occupé précédemment, et à terme, la création d'emplois supplémentaires lorsque l'activité professionnelle s'est développée»<sup>2</sup>.

Force est cependant de constater que le décret en projet ne peut s'inscrire dans les compétences que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles donne à la Région wallonne en matière de politique de l'emploi.

Ainsi, l'avant-projet de décret examiné est totalement étranger à la matière de l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers pour laquelle la Région wallonne est compétente en vertu de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale.

Il n'institue pas non plus un programme de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés au sens de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale, programme pour lequel la remise au travail emporterait le bénéfice de l'intervention financière fédérale fondée sur la même disposition<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> L'indépendant à titre complémentaire qui devient indépendant à titre principal libère l'emploi qu'il occupe et est susceptible à terme de devenir lui-même employeur.

<sup>2</sup> Voir la suite du présent avis pour l'observation qu'appelle cette disposition.

<sup>3</sup> Les programmes de remise au travail envisagés par cette disposition de la loi spéciale concernent des mesures visant à la création par les pouvoirs publics de postes de travail supplémentaires, qui seront alors soumis à des règles spécifiques en matière d'emploi. Il s'agit, en d'autres termes, de projets élaborés ou subventionnés par les pouvoirs publics, projets qui, précisément en raison de cette

Il ne peut non plus être considéré que l'avant-projet mettrait en œuvre la compétence envisagée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 1<sup>o</sup>, de la même loi spéciale portant sur le placement des travailleurs puisqu'aucune disposition de l'avant-projet ne règle directement le placement des travailleurs déterminés et difficiles à placer dans des emplois bien définis<sup>4</sup>.

En ce qui concerne la politique de l'emploi, l'avant-projet ne relève dès lors pas des compétences de la Région wallonne<sup>5</sup>.

3. Si l'avant-projet examiné procède donc de l'intention de créer les conditions d'une augmentation escomptée de l'offre d'emploi en Région wallonne, son objet réel et concret consiste à offrir une source de financement complémentaire à une personne qui se situe dans la phase de démarrage de sa propre activité économique afin de lui permettre de développer cette activité en vue de pouvoir l'exercer professionnellement sous le statut d'indépendant. L'exposé des motifs de l'avant-projet souligne à cet égard, que le bénéficiaire qui crée son propre emploi génère à terme des biens et services, crée de la richesse et est susceptible de devenir lui-même employeur.

Il s'agit donc d'une forme d'aide à la création d'entreprise qui relève des compétences régionales au titre de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale qui confère aux Régions, en ce qui concerne l'économie, la matière de la politique économique, laquelle comprend la politique d'expansion économique<sup>6</sup>.

### Observations générales

---

association des pouvoirs publics, doivent être axés sur des activités d'intérêt général ou social, ce dont il résulte qu'il s'agira, en principe, d'activités exécutées auprès d'un organe public ou d'une association du secteur non-marchand. De tels programmes ne peuvent être confondus avec les systèmes qui prévoient des mesures encourageant les employeurs à engager certaines catégories de chômeurs comme travailleurs supplémentaires (sur cette question, voir l'avis 26.727/1/V donné le 29 juillet 1997 sur un projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 8 août 1997 d'exécution de l'article 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée).

<sup>4</sup> La section de législation a déjà été amenée à constater qu'aussi étendue que soit la notion de "placement" utilisée dans la loi spéciale, des mesures qui entendent se fonder sur cette notion doivent viser à permettre à ce que des travailleurs, chômeurs ou non, en quête d'emploi puissent occuper un véritable emploi (voir à ce sujet l'avis 43.646/2 donné le 24 octobre 2007 sur un avant-projet de décret devenu le décret de la Région wallonne du 3 avril 2009 relatif à l'enregistrement ou à l'agrément des agences de placement, observation sous l'article 1<sup>er</sup>, 12<sup>o</sup>). Or, tel n'est pas l'objet de l'avant-projet.

<sup>5</sup> Il ne relève pas non plus des compétences fédérales dans le domaine de l'emploi. Certes, comme la section de législation l'a observé dans l'avis 26.727/1 précité, l'autorité fédérale est demeurée compétente au titre de la politique de l'emploi pour promouvoir l'emploi en général par des mesures rendant attrayant pour les employeurs l'engagement de personnel supplémentaire (dans la même optique, l'avis 26.543/1 donné le 12 juin 1997 sur un avant-projet de décret de la Région flamande "houdende een vermindering van de onroerende voorheffing ter bevordering van de tewerkstelling" a estimé que les régions n'étaient pas compétentes pour accorder au titre de la politique de l'emploi un subside aux entreprises qui maintiennent ou augmentent le volume de l'emploi en leur sein). Par conséquent, lorsqu'une mesure vise à créer des circonstances favorables pour l'emploi et que cette mesure relève bien de la politique de l'emploi, elle est de compétence fédérale. Cependant, en l'espèce, comme expliqué au point suivant, la mesure en projet ne s'analyse pas comme une mesure relevant de la politique de l'emploi au sens de la loi spéciale mais comme une mesure touchant aux compétences que la Région exerce en ce qui concerne l'économie.

<sup>6</sup> Sur ce que la politique en matière d'expansion économique est incluse dans la notion de politique économique au sens de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale, voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 52/92 du 9 juillet 1992 et l'avis 25.264/1 donné le 10 octobre 1996 par la section de législation sur un avant-projet de décret devenu le décret de la Région flamande du 15 avril 1997 "tot regeling van de toekenning van een waarborg als verliesgarantie voor het verstrekken van risicokapitaal" (Doc. parl., Vlaams Parlement, 1996-1997, n° 473/1).

[...]

### Observations particulières

[...]

### Article 1<sup>er</sup>

1. Le paragraphe 1<sup>er</sup> doit être omis puisque, réglant la matière de la politique économique visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'avant-projet s'applique également en région de langue allemande.

2. Au paragraphe 2, 4<sup>o</sup>, compte tenu des observations relatives à la compétence de l'auteur de l'acte, il y a lieu de mentionner non pas le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions mais bien celui qui a l'Economie dans ses attributions.

### Article 2

L'alinéa 2 n'a pas de caractère normatif puisqu'il se borne à décrire l'objet de l'avant-projet. Cet alinéa n'a pas sa place dans le dispositif et doit en être omis.

### Article 3

1. A l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, a), les mots «, pour la partie de langue française» doivent être omis compte tenu de l'observation 1 sous l'article 1<sup>er</sup>. La même observation vaut pour le 2<sup>o</sup>, a).

[...]“;

In der Erwägung, dass die im folgenden Tenor formulierten Vorabentscheidungsfragen dem Verfassungsgerichtshof gestellt werden müssen,

## **ENTSCHEIDET:**

### **Artikel 1.**

Die Verhandlung wird wiedereröffnet.

### **Artikel 2.**

Dem Verfassungsgerichtshof werden die Vorabentscheidungsfragen gestellt:

- „ - Verstößt das wallonische Dekret vom 27. Oktober 2011 ‚relatif au soutien à la création d’emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d’indépendant à titre principal‘ gegen Artikel 6, § 1, IX des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen?
- Verstößt dieses Dekret gegen Artikel 6, § 1, VI Absatz 1, Nr. 1, des o.a. Sondergesetzes vom 8. August 1980?
- Verstoßen Artikel 1, § 1, und Artikel 3, Absatz 1, Nr. 1, a) und Nr. 2, a) desselben Dekretes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, indem sie die Personen, die im deutschen Sprachgebiet der Wallonischen Region ihren Wohn- oder Gesellschaftssitz haben, aus ihrem Anwendungsbereich ratione loci und ratione personae ausschließen?“.

### **Artikel 3.**

Die Entscheidung über die Kosten bleibt vorbehalten.

Verkündet in Brüssel in öffentlicher Sitzung der Kammer Vbis am  
neunundzwanzigsten September zweitausendvierzehn von:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Herrn HANOTIAU, | Kammerpräsident, |
| Frau WIAME,     | Kanzler.         |

Der Kanzler

Der Präsident

V. WIAME.

M. HANOTIAU.