KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 9e december 1983 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot instelling van een bijstand aan kleine en middelgrote ondernemingen", heeft de 15e december 1983 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 9 décembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "organisant une assistance aux petites et moyennes entreprises", a donné le 15 décembre 1983 l'avis suivant :

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp voorziet in een regeling waarbij de Staat gedurende een tijdvak van ten hoogste twee jaar de lonen en de desbetreffende sociale bijdragen op zich neemt van uitkeringsgerechtigde werklozen die door bepaalde instellingen of werkgeversorganisaties worden in dienst genomen ter uitvoering van projecten van economische, administratieve of juridische bijstand aan beginnende kleine en middelgrote ondernemingen.

Het besluit-in-ontwerp heeft dus niet in de eerste plaats het verlenen van een bijstand aan de kleine en middelgrote ondernemingen tot voorwerp zoals het opschrift ervan zou doen geloven - daartoe zou er trouwens in de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983 geen rechtsgrond kunnen worden gevonden - maar wel het treffen van maatregelen tot aanvulling van de bestaande programma's ter opslorping van de werkloosheid. Het is dan ook terecht dat, in de aanhef van het ontwerp, artikel 1, 8°, ƒ), van de wet van 6 juli 1983 als rechtsgrond van het ontwerp wordt vermeld en er bovendien ook wordt verwezen naar de voorschriften van artikel 6, § 1, IX, 2°, en artikel 6, § 4, 3°, en § 7, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De toepasselijkheid van de genoemde voorschriften van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft tot gevolg dat de ontworpen regeling alleen rechtsgeldig tot stand kan worden gebracht, indien de Gewestexecutieven bij het treffen van de regeling daadwerkelijk worden betrokken zoals de bepalingen van artikel 6, § 4, 3°, en § 7 van de genoemde wet het voorschrijven.

.../...

Een ander gevolg is dat de onderlinge bevoegdheden van het Rijk en de Gewesten met betrekking tot de uitvoering en de toepassing van het besluit-in-ontwerp dezelfde zullen zijn als degene die zij hebben met betrekking tot de uitvoering en de toepassing van het koninklijk besluit nr 123 van 30 december 1982 betreffende de indienstneming van werklozen voor bepaalde projecten van economische expansie ten bate van kleine en middelgrote ondernemingen (Belgisch Staatsblad van 18 januari 1983) dat een analoge strekking heeft.

In het advies dat hij over het ontwerp van dat genummerd besluit heeft uitgebracht, heeft de Raad van State er, aan de hand van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op gewezen dat, inzake de plaatsing van werklozen, de normatieve bevoegdheid bij de nationale overheid is blijven berusten en de Gewesten ter zake slechts over uitvoerende bevoegdheid beschikken. Uit hetzelfde advies blijkt meer in het bijzonder dat het vaststellen van de procedure voor de indiening en het onderzoek van de aanvragen om goedkeuring van een project en het bepalen van de criteria volgens welke de aanvragen worden geselecteerd tot de bevoegdheid van de nationale overheid zijn blijven behoren. Zulks neemt niet weg, steeds volgens hetzelfde advies, dat "de criteria wel zodanig (kunnen) worden geformuleerd dat aan de Gewesten de mogelijkheid wordt gelaten bij de selectie van de projecten oog te hebben voor de specifieke behoeften van het betrokken gebied" en "dat de Gewesten, met toepassing van de bevoegdheid welke zij aan de bijzondere wet ontlenen, regels (kunnen) kenbaar maken welke zij bij het onderzoek van de aanvragen om goedkeuring van een project zullen volgen".

.../...

Uit de commentaar die in het verslag aan de Koning wordt gewijd aan de artikelen 11, 12 en 13 van het koninklijk besluit nr 123, blijkt dat de Regering toen de zienswijze van de Raad van State is bijgetreden.

Die commentaar luidde als volgt :

"In artikel 11 wordt gepreciseerd dat de aanvragers de projecten waarvoor zij Staatstegemoetkoming bekomen bij de Gewestexecutieven moeten indienen. Overeenkomstig de bevoegdheid die zij hebben krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maken de Gewesten de regels bekend die zij zullen toepassen om de aanvragen voor goedkeuring van de projecten te onderzoeken.

De Gewestexecutieven selecteren de aanvragen naar gelang van de specifieke behoeften van het gewest en rekening houdend met de criteria die zijn vastgesteld bij artikel 1, § 1, 3° en 4°, van dit besluit.

Voor de ontwerpen die zij de moeite waard achten, plegen die Executieven overleg met de aanvragers over het in artikel 12 bedoelde ontwerp van overeenkomst dat tevens als basis van de Staatstegemoetkoming moet dienen.

Krachtens artikelen 12 en 13, wordt dit ontwerp van overeenkomst door de Gewestexecutieven aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid voorgelegd die, vooraleer deze goed te keuren, nagaat of het project met de voorschriften van dit besluit overeenstemt, zich vergewist of er begrotingskredieten beschikbaar zijn en de voorwaarden voor een gezonde concurrentie in acht zijn genomen. Voor dit laatste wint hij het advies in van de Minister van Middenstand".

De analoge bepalingen van het thans voorgelegde ontwerp, die toevallig ook de nummers 11, 12 en 13 dragen, zijn daarmee niet in overeenstemming en behoeven derhalve aanpassing.

.../...

De redactie van de Nederlandse versie van het ganse ontwerp is voor ernstige verbeteringen vatbaar.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Zoals reeds werd aangestipt, is het opschrift misleidend daar het ontwerp, welke de gunstige gevolgen ervan voor de kleine en middelgrote ondernemingen ook mogen zijn, in de eerste plaats verschijnt als een regeling tot aanvulling van de bestaande programma's ter opslorping van de werkloosheid (zie voornamelijk artikel 3) en trouwens alleen als dusdanig een voldoende rechtsgrond vindt in de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983.

Het opschrift zou het werkelijke voorwerp van het ontwerp correcter moeten aangeven.

Hoofdstuk I.

Het Nederlandse opschrift moet luiden : "Begripsomschrijvingen".

Artikel 1.

De definities opgenomen in dit artikel stemmen niet volledig overeen met de bedoelingen van de Regering zoals die

.../...

worden geformuleerd in het verslag aan de Koning : blijkens die toelichtingen zou het besluit enkel de kansen op welslagen van pas opgerichte K.M.O.'s willen verstevigen en zou het begrip K.M.O. hier moeten worden verstaan in de betekenis die het heeft in het reeds eerder vermelde koninklijk besluit nr 123 van 30 december 1982.

Ten einde toepassingsmoeilijkheden te vermijden, dienen die discrepanties tussen de tekst en de toelichting ervan te worden weggewerkt.

Artikel 2.

De paragrafen 3 en 5 stemmen letterlijk overeen met artikel 2, §§ 2 en 4, van het koninklijk besluit nr 123 van 30 december 1982. In de Nederlandse tekst leze men "... koninklijk besluit van 29 maart 1982 tot uitvoering ...".

Paragraaf 4 vertaalt niet volledig noch precies de bedoeling geformuleerd in de artikelsgewijze commentaar van het verslag aan de Koning, volgens welke een voltijdse betrekking kan vervangen worden door twee halftijdse.

Artikel 3.

Het is niet duidelijk of de in § 1, eerste lid, a), bedoelde instellingen de rechtspersoonlijkheid moeten hebben, noch of zij al dan niet de vorm van een v.z.w. dienen aan te nemen.

.../...

Men corrigere de redactie van § 1, eerste lid, a), als volgt :

"... die steun aan de ondernemingen of economische ontwikkeling ten doel heeft;".

Het tweede lid van § 1 moet als volgt worden herschreven :

"De aanvrager ... aan de kleine en middelgrote ondernemingen een geheel van juridische, administratieve en economische diensten verleent".

De "juridische" diensten, in dat tekstvoorstel, hebben uiteraard onder meer betrekking op de sociale wetgeving (zie trouwens verslag aan de Koning, commentaar bij artikel 1, 1°).

Paragraaf 3 kent aan de Koning een bevoegdheid toe tot uitbreiding van het toepassingsgebied van het ontwerp tot "andere aanvragers", met als enig criterium : "voor zover dezen in staat zijn projecten ten uitvoer te leggen".

Een dergelijke subdelegatie is al te vaag en zou tot gevolg hebben dat het stelsel van de bijzondere machten door de Koning zelf zou worden verlengd tot na de wettelijke vervaldag, te weten 31 december 1983.

Die bepaling moet dus ofwel worden geschrapt ofwel geamendeerd door toevoeging van preciesere criteria.

Artikel 7.

Blijkens een ontwerp van genummerd koninklijk besluit "betreffende de stage en de inschakeling van jongeren in het arbeidsproces" dat onlangs aan de Raad van State voor advies werd voorgelegd (nr L. 15.707), heeft de Regering zich voorgenomen afdeling 1, hoofdstuk III van de wet van 22 december 1977 op te heffen en door een nieuwe regeling te vervangen. De verwijzing in artikel 7 dient eventueel dienovereenkomstig te worden aangepast.

Artikel 9.

Ten einde een betere samenhang met artikel 2, § 4, te verzekeren, stelle men deze bepaling, naar het voorbeeld van artikel 9 van het koninklijk besluit nr 123 van 30 december 1982, beter als volgt :

"De werklozen worden in dienst genomen met een arbeidsovereenkomst voor voltijdse of voor halftijdse arbeid".

Artikel 10.

Het loon van de betrokken werknemers moet ten minste gelijk zijn aan het desbetreffende bedrag van de Staatstegemoetkoming die, krachtens artikel 2, § 3, bestaat in de terugbetaling van het beginloon dat wordt toegekend aan een personeelslid van de Staat voor dezelfde of een gelijkaardige functie (koninklijk besluit van 29 maart 1982, artikel 2, 2°,en wet van 22 december 1977, artikel 86, zoals vervangen bij artikel 6 van het koninklijk besluit nr 20 van 8 december 1978).

.../...

Men stelle dit artikel derhalve als volgt :

"Onverminderd de bepalingen van gunstiger collectieve arbeidsovereenkomsten, mag het contractuele loon van de werknemers niet minder bedragen dan het beginloon dat voor de uitgeoefende functie of een gelijkaardige functie aan een personeelslid van de Staat wordt toegekend".

Artikelen 11, 12 en 13.

Deze bepalingen moeten worden gelezen en de redactie ervan aangepast in het licht van de hierboven geformuleerde algemene opmerkingen.

Volgens de commentaar die in het verslag aan de Koning bij artikel 1 wordt gegeven, beoordeelt de Minister van Middenstand de hem gedane voorstellen geval per geval en wordt daarbij als enige restrictie vermeld dat hij de regelen van een gezonde concurrentie in acht zal moeten nemen.

Hierbij rijst de vraag of het criterium van de "concurrentie", dat overgenomen werd uit artikel 13 van het koninklijk besluit nr 123 van 30 december 1982, wel bruikbaar is ten aanzien van de instellingen en organisaties waarvoor het huidige ontwerp zal gelden.

Bovendien is de aan de Minister van Middenstand verleende bevoegdheid om geval per geval te beoordelen te ruim, indien zij niet wordt beperkt door een aantal criteria die, hetzij in het besluit-in-ontwerp, hetzij in een uitvoeringsbesluit, zouden worden bepaald.

In de Nederlandse tekst van artikel 11 leze men in elk geval : "inzonderheid", in plaats van "namelijk".

Artikelen 14, 15 en 16.

Deze bepalingen stemmen letterlijk overeen met de artikelen 14, 15 en 16 van het koninklijk besluit nr 123 van 30 december 1982.

I. OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet établit une réglementation par laquelle l'Etat prend en charge pendant une période maximale de deux ans les rémunérations et les cotisations sociales correspondantes des chômeurs indemnisés engagés par certains organismes ou organisations d'employeurs en vue de réaliser des projets d'assistance économique, administrative ou juridique aux petites et moyennes entreprises débutantes.

Le but premier de l'arrêté en projet n'est donc pas d'assister les petites et moyennes entreprises comme le laisse supposer l'intitulé - le fondement légal nécessaire à cet effet ne pourrait d'ailleurs être trouvé dans la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983 - mais bien de prendre des mesures en vue de compléter les programmes actuels de résorption du chômage. C'est donc à juste titre que le préambule mentionne comme fondement légal du projet l'article 1er, 8°, f), de la loi du 6 juillet 1983 et qu'il fait référence en outre aux dispositions de l'article 6, § 1er, IX, 2°, et à l'article 6, § 4, 3°, et § 7, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

L'applicabilité des dispositions précitées de la loi spéciale du 8 août 1980 a pour conséquence que la réglementation en projet ne pourra être établie valablement que si les Exécutifs régionaux y sont effectivement associés comme le prescrivent les dispositions de l'article 6, § 4, 3°, et § 7 de cette loi.

.../...

Il en résulte aussi que les pouvoirs respectifs de l'Etat et des Régions en ce qui concerne l'exécution et l'application de l'arrêté en projet seront les mêmes que ceux dont ils disposent pour exécuter et appliquer l'arrêté royal n° 123 du 30 décembre 1982 relatif à l'engagement de chômeurs affectés à certains projets d'expansion économique au bénéfice de petites et moyennes entreprises (Moniteur belge du 18 janvier 1983), qui a une portée analogue.

Dans l'avis qu'il a donné sur le projet de cet arrêté numéroté, le Conseil d'Etat, se fondant sur les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, soulignait qu'en matière de placement des chômeurs l'autorité nationale a conservé le pouvoir normatif, les Régions n'ayant en cette matière qu'un pouvoir d'exécution. Cet avis faisait apparaître plus spécialement que la détermination de la procédure d'introduction et d'instruction des demandes d'approbation d'un projet ainsi que la fixation des critères de sélection des demandes, sont restées de la compétence du pouvoir national. Il n'empêche, toujours selon le même avis, que "les critères peuvent être formulés de manière à laisser aux Régions la possibilité, lors de la sélection, de tenir compte des besoins spécifiques de la région intéressée" et "que les Régions, en application du pouvoir qu'elles tiennent de la loi spéciale, fassent connaître les règles qu'elles appliqueront pour instruire les demandes d'approbation d'un projet".

Il ressort du commentaire consacré dans le rapport au Roi aux articles 11, 12 et 13 de l'arrêté royal n° 123, que le Gouvernement s'est rallié à l'époque au point de vue du Conseil d'Etat.

.../...

Ce commentaire s'énonçait comme suit :

"L'article 11 précise que c'est auprès des Exécutifs régionaux que les demandeurs introduiront les projets pour lesquels ils sollicitent l'intervention de l'Etat. En application des pouvoirs qu'elles tiennent de la loi spéciale du 8 août 1980, il appartiendra aux Régions de faire connaître les règles qu'elles appliqueront pour instruire les demandes d'approbation des projets.

Les Exécutifs régionaux sélectionneront les demandes en fonction des besoins spécifiques de la région et compte tenu des critères fixés à l'article 1er, § 1er, 3° et 4°, du présent arrêté.

Pour les projets qu'ils estiment dignes d'intérêt, ces Exécutifs négocieront avec les demandeurs le projet de convention dont il est question à l'article 12 et qui servira de base à l'intervention de l'Etat.

Aux termes des articles 12 et 13, le projet de convention sera soumis au Ministre de l'Emploi et du Travail qui, avant de l'approuver, vérifiera la conformité du projet aux prescriptions du présent arrêté, s'assurera de la disponibilité des crédits budgétaires et de la sauvegarde des conditions d'une saine concurrence. Pour ce dernier élément il recueillera l'avis du Ministre des Classes moyennes".

Les dispositions analogues du présent projet, qui portent également, par hasard, les numéros 11, 12 et 13 ne sont pas conformes à ce commentaire et doivent dès lors être remaniées.

La version néerlandaise de l'ensemble du projet devrait être soumise à une sérieuse révision.

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Ainsi qu'il a déjà été souligné, l'intitulé peut induire en erreur puisque le projet, quels que puissent en être les effets positifs pour les petites et moyennes entreprises, se présente en

/...

premier lieu comme une réglementation visant à compléter les programmes actuels de résorption du chômage (voir principalement l'article 3) et que ce n'est qu'à ce titre qu'il trouve un fondement légal suffisant dans la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983.

L'intitulé devrait traduire plus correctement le véritable objet du projet.

Chapitre I.

L'intitulé néerlandais doit se lire comme suit : "Begripsomschrijvingen".

Article 1er.

Les définitions données dans cet article ne concordent pas tout à fait avec les intentions du Gouvernement telles qu'elles sont formulées dans le rapport au Roi : selon le commentaire, l'arrêté viserait uniquement à renforcer les chances de succès des P.M.E. nouvellement créées, et la notion de P.M.E. devrait s'entendre ici dans le sens qui lui est donné par l'arrêté royal n° 123 du 30 décembre 1982 précité.

Afin d'éviter des difficultés d'application, il y a lieu d'éliminer ces discordances entre le texte du projet et le commentaire.

Article 2.

Les paragraphes 3 et 5 correspondent textuellement à l'article 2, §§ 2 et 4, de l'arrêté royal n° 123 du 30 décembre 1982. Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire "... koninklijk besluit van 29 maart 1982 tot uitvoering ...".

.../...

Le paragraphe 4 ne traduit pas complètement ni de manière précise l'intention que le rapport au Roi exprime dans le commentaire des articles, selon lequel un emploi à temps plein peut être remplacé par deux mi-temps.

Article 3.

Il n'est pas précisé si les organismes visés par le paragraphe 1er, alinéa 1er, a), doivent être dotés de la personnalité civile, ni s'ils doivent adopter ou non la forme d'une a.s.b.l.

Il convient de corriger la version néerlandaise du paragraphe 1er, alinéa 1er, a), comme suit :

"... die steun aan de ondernemingen of economische ontwikkeling ten doel heeft;".

Il convient de remanier l'alinéa 2 du paragraphe 1er comme suit :

"Le demandeur ... aux petites et moyennes entreprises un ensemble de services juridiques, administratifs et économiques".

Il va de soi que les services "juridiques" visés dans le texte proposé concernent notamment la législation sociale (voir d'ailleurs, dans le rapport au Roi, le commentaire relatif à l'article 1er, 1°).

.../...

Le paragraphe 3 habilite le Roi à étendre le champ d'application du projet à "d'autres demandeurs", avec pour tout critère : "pour autant que ceux-ci soient susceptibles de développer des projets".

Pareille subdélégation est bien trop imprécise et aurait pour conséquence que le Roi Lui-même prolongerait le régime des pouvoirs spéciaux au-delà de l'échéance légale du 31 décembre 1983.

Cette disposition doit donc être, ou bien supprimée, ou bien amendée par l'adjonction de critères plus précis.

Article 7.

Selon un projet d'arrêté royal numéroté "relatif au stage et à l'insertion professionnelle des jeunes" soumis récemment à l'avis du Conseil d'Etat (n° L. 15.707), le Gouvernement se propose d'abroger la section 1, chapitre III de la loi du 22 décembre 1977 et de la remplacer par une nouvelle réglementation. Il conviendra d'y conformer éventuellement la référence dans l'article 7.

Article 9.

Dans le souci de mieux assurer la cohésion avec l'article 2, § 4, il serait préférable, sur le modèle de l'article 9 de l'arrêté royal n° 123 du 30 décembre 1982, de rédiger cette disposition comme suit :

"Les chômeurs sont engagés dans les liens d'un contrat de travail conclu pour un travail à temps plein ou à mi-temps".

Article 10.

La rémunération des travailleurs concernés doit être au moins égale au montant de l'intervention de l'Etat qui, en vertu de l'article 2, § 3, consiste dans le remboursement du traitement initial octroyé à un membre du personnel de l'Etat pour la fonction exercée ou pour une fonction analogue (arrêté royal du 29 mars 1982, article 2, 2°, et loi du 22 décembre 1977, article 86, tel qu'il a été remplacé par l'article 6 de l'arrêté royal n° 20 du 8 décembre 1978).

Il convient dès lors de rédiger cet article comme suit :

"Sans préjudice des dispositions de conventions collectives de travail plus favorables, la rémunération contractuelle des travailleurs ne pourra être inférieure au salaire initial octroyé à un membre du personnel de l'Etat pour la fonction exercée ou pour une fonction analogue".

Articles 11, 12 et 13.

Ces dispositions doivent s'analyser à la lumière des observations générales faites ci-dessus, auxquelles leur rédaction devra être adaptée.

Selon le commentaire que le rapport au Roi consacre à l'article 1er, le Ministre des Classes moyennes apprécie les propositions qui lui sont faites cas par cas, avec comme seule restriction qu'il devra observer les règles d'une saine concurrence.

.../...

La question se pose de savoir si le critère de la "concurrence", emprunté à l'article 13 de l'arrêté royal n° 123 du 30 décembre 1982, est bien adéquat à l'égard des organismes et organisations auxquels le présent projet s'appliquera.

Par ailleurs, le pouvoir attribué au Ministre des Classes moyennes d'apprécier cas par cas est trop large, s'il n'est pas assorti d'un certain nombre de critères qui seraient fixés soit dans l'arrêté en projet même, soit dans un arrêté d'exécution.

Dans le texte néerlandais de l'article 11, il faut lire en tout cas "inzonderheid" au lieu de "namelijk".

Articles 14, 15 et 16.

Ces dispositions reproduisent textuellement les articles 14, 15 et 16 de l'arrêté royal n° 123 du 30 décembre 1982.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. VAN HECKE, S. FREDERICQ,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	S. VAN AELST,	griffier, greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

S. VAN AELST.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. BAETEMAN.