

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 29 september 1994 door de Minister van Economie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende uitvoering van artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 1 juli 1993 met betrekking tot de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 13 oktober 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie de la région de Bruxelles-Capitale, le 29 septembre 1994 d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale "portant exécution de l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 1er juillet 1993 concernant la promotion de l'expansion économique dans la région de Bruxelles-Capitale", a donné le 13 octobre 1994 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 1 juli 1993 betreffende de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Luidens die bepaling kan een tegemoetkoming worden toegekend voor de raadpleging van externe consultants en voor vormingsacties.

Het ontwerp bepaalt een aantal voorwaarden waaraan de consultants en de opleidingsacties (lees : "vormingsacties") moeten voldoen en regelt een aantal aangelegenheden in verband met de aanvraag en de vereffening van de tegemoetkoming.

2. Noch artikel 8, § 2, noch enige andere bepaling van de ordonnantie van 1 juli 1993 geven de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een uitdrukkelijke machtiging om deze maatregelen vast te stellen.

Overeenkomstig wat de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds in vroegere adviezen met betrekking tot de uitvoering van andere bepalingen van de ordonnantie heeft

.../...

vastgesteld (1), mag uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie worden afgeleid dat, voor de uitvoering van artikel 8, § 2, van dezelfde ordonnantie, rechtsgrond kan worden gevonden in dat artikel 8, geïnterpreteerd in het licht van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering put uit artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en van de bedoeling van de ordonnantiegever. Derhalve zal in de aanhef, behalve artikel 8 van de ordonnantie, ook die bijzondere-wetsbepaling als rechtsgrond moeten worden vermeld.

3. De Nederlandse tekst van het ontwerp laat op tal van punten te wensen over en dient dan ook grondig te worden herwerkt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

In de Nederlandse tekst van het ontwerp dient het juiste opschrift van de ordonnantie van 1 juli 1993 te worden vermeld. Men schrijve derhalve "betreffende de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".

(1) Zie onder meer het advies L. 23.334/1 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 2 juni 1994 heeft uitgebracht over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende uitvoering van artikel 5, § 1, van de ordonnantie van 1 juli 1993 met betrekking tot de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Aanhef.

1. Gelet op de onder punt 2 geformuleerde algemene opmerking, redigere men het eerste en het tweede lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, inzonderheid op artikel 8, eerste lid;

Gelet op de ordonnantie van 1 juli 1993 betreffende de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, inzonderheid op artikel 8;".

2. In het derde lid van de aanhef vermeldde men de Brusselse Gewestelijke Economische en Sociale Raad met zijn officiële benaming.

3. In het vierde lid van de aanhef dient verwezen te worden naar het akkoord van de Minister van Begroting met vermelding van de datum waarop dat akkoord is verleend.

4. Het advies van de Raad van State dient als laatste te worden vermeld aangezien dit advies moet worden gegeven nadat aan alle andere raadplegings- en vormvereisten is voldaan.

.../...

5. In de voordrachtformule schrijve men "Op voorstel van" in plaats van "Op voordracht van".

Artikel 1.

Gelet op het bepaalde in artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 is de bepaling van artikel 1 overbodig en moet zij worden geschrapt. De navolgende artikelen moeten vervolgens worden vernummerd.

Artikel 2.

1. Het gebruik van het woord "adviezen" in het eerste lid van dit artikel strookt niet met de terminologie van de ordonnantie van 1 juli 1993, waarin de termen "raadpleging" en "raadgeving" worden gebruikt.

2. In het eerste lid van dit artikel moet de ordonnantie met de datum en het volledige opschrift worden vermeld.

3. Er kan derhalve worden overwogen het eerste lid van dit artikel, dat artikel 1 wordt, te redigeren als volgt :

"De raadpleging van externe consultants, bedoeld in artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 1 juli 1993 betreffende de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, moet betrekking hebben

.../...

op specifieke managementsproblemen van een onderneming en ertoe strekken de werking of de concurrentiekracht ervan te verbeteren. Zij mag in geen geval betrekking hebben op problemen in verband met het dagelijks en recurrent beheer van de onderneming".

4. In het tweede lid is het niet duidelijk welke de draagwijdte is van de woorden "onafhankelijk te zijn van de begunstigde van de tegemoetkoming". Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar zal men, geval per geval, die "onafhankelijkheid" beoordelen en zal de aanvrager onder meer schriftelijk moeten bevestigen dat er geen band is tussen hemzelf en de externe consultant. Het verdient aanbeveling het ontwerp op dat punt aan te passen derwijze dat erin algemene en objectieve criteria worden bepaald, aan de hand waarvan het risico van belangenvermenging zal moeten worden beoordeeld.

Onder dat voorbehoud kan het tweede lid worden geredigeerd als volgt :

"De tegemoetkoming bedoeld in artikel 8, § 2, van dezelfde ordonnantie wordt slechts toegekend aan de externe consultants die gespecialiseerd zijn in het betrokken domein, ten minste twee jaar werkzaam zijn en blijk geven van een voldoende bekende deskundigheid, te staven aan de hand van een refertelijst of op een andere wijze ...".

.../...

Artikel 3.

1. De eerste paragraaf van dit artikel kan als volgt worden geredigeerd :

"Onverminderd het bepaalde in artikel 8, § 3, van dezelfde ordonnantie, bedraagt het bedrag van de tegemoetkoming maximum twee miljoen vijfhonderdduizend Belgische frank per dossier".

2. Wat paragraaf 2 van dit artikel betreft, moet worden vastgesteld dat artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van (7 juli 1994) houdende uitvoering van artikel 4 van de ordonnantie van 1 juli 1993 met betrekking tot de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (1), ondernemingen, die werkzaam zijn in bepaalde sectoren, uitsluit van het recht op een tegemoetkoming bedoeld in deze ordonnantie. Luidens de uitleg verschaft door de gemachtigde ambtenaar wenst men echter deze ondernemingen toch in aanmerking te laten komen voor een tegemoetkoming voor de raadpleging van externe consultants bedoeld in artikel 2 van het ontwerp. Men redigere paragraaf 2 van dit artikel dan ook als volgt :

(1) De datum van dit besluit is medegedeeld door de gemachtigde ambtenaar.

"In afwijking van artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van (7 juli 1994) houdende uitvoering van artikel 4 van de ordonnantie van 1 juli 1993 met betrekking tot de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, kan aan de ondernemingen die behoren tot de sectoren bedoeld in de punten 2, 5, 8, 9 en 13 van artikel 2 van hetzelfde besluit een tegemoetkoming van maximum honderd-duizend Belgische frank per dossier worden toegekend voor de raadpleging bedoeld in artikel (2) van dit besluit.".

3. De in paragraaf 3 van dit artikel bepaalde machtiging aan de Regering is in zeer ruime bewoordingen gesteld. In ieder geval is deze machtiging begrensd door het bepaalde in artikel 8, § 3, van de voornoemde ordonnantie van 1 juli 1993, bepaling luidens welke de in dit ontwerp bedoelde tegemoetkoming maximum 50% kan bedragen van de kostprijs van de studies, raadgevingen of acties. Men redigere paragraaf 3 dan ook als volgt :

"De Regering kan evenwel, met inachtneming van artikel 8, § 3, van dezelfde ordonnantie, van de maxima bedoeld in de §§ 1 en 2 afwijken op voorstel van de Minister van Economie".

Artikel 4.

1. Het eerste lid bepaalt dat de Minister bevoegd voor Economie instellingen kan raadplegen, waarvan er enkele met

.../...

naam genoemd worden. Op zichzelf behoeft een minister geen machtiging bij besluit van de Regering om een facultatief advies in te winnen. Zoals het eerste lid geredigeerd is, moet het dan ook als overbodig worden beschouwd.

2. In het tweede lid worden de geraadpleegde instanties onderworpen aan een plicht van vertrouwelijkheid en aan een verplichting om binnen een bepaalde termijn hun advies in te dienen.

2.1. De ordonnantie van 1 juli 1993 biedt geen rechtsgrond voor die bepaling, daar zij de Regering noch expliciet, noch impliciet tot het opleggen van de genoemde verplichtingen machtigt.

2.1.1. De Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor Brussel (lees : "Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Arrondissement Brussel-Hoofdstad") (1) is opgericht krachtens artikel 15 van de kaderwet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie. Die wetsbepaling machtigt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering echter niet om autonoom verplichtingen met betrekking tot de werking van de maatschappij op te leggen.

(1) Zie de gewijzigde statuten van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij voor het Arrondissement Brussel-Hoofdstad, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 12 oktober 1987.

2.1.2. Het Brussels Instituut voor Milieubeheer is opgericht bij koninklijk besluit van 8 maart 1989, bevestigd bij wet van 16 juni 1989. Volgens artikel 3, § 2, van dat besluit is het Instituut ermee belast adviezen uit te brengen, onder meer op verzoek van de Regering. Uit die bepaling kan de Regering de bevoegdheid putten om nadere regels op te leggen in verband met de uitoefening van die adviesbevoegdheid.

2.1.3. Aan de Administratie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest kan de Regering verplichtingen opleggen krachtens artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bij artikel 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen toepasselijk is gemaakt op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

2.1.4. Aan andere gedecentraliseerde diensten, instellingen of ondernemingen zouden verplichtingen slechts opgelegd kunnen worden indien zij, krachtens artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in samenlezing met artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, bij ordonnantie opgericht zijn en indien de ordonnantie de Regering machtigt om de werking van de betrokken dienst of instelling nader te regelen. Artikel 4, tweede lid, van het ontwerp heeft echter, wat de publiekrechtelijke organen, ondernemingen of gespecialiseerde instellingen betreft, een werkingssfeer die ruimer is dan die van de hiervoor bedoelde diensten, instellingen of ondernemingen.

.../...

2.1.5. Aan privaatrechtelijke organen, ondernemingen of instellingen kunnen, bij gebrek aan machtiging door een ordonnantie, geen verplichtingen opgelegd worden.

2.2. Aangezien artikel 4, tweede lid, van het ontwerp in een groot aantal gevallen de vereiste rechtsgrond mist, kan het beter worden weggelaten.

2.3. Wat de vertrouwelijkheidsplicht betreft, kan trouwens bij besluit van de Regering in elk geval niet afgeweken worden van de bepalingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991 inzake de toegang tot informatie met betrekking tot het milieu in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Artikel 5.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar zal de toekenning van de steun als volgt gebeuren : de minister beslist tot toekenning van de steun; vervolgens wordt een overeenkomst gesloten tussen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de aanvrager waarin o.a. het voorwerp van de studie worden beschreven en de wijze van toezicht op de uitvoering van de studie; ten slotte zal tot betaling van de steun worden overgegaan nadat de aanvrager de externe consultant heeft betaald en na voorlegging van een eindrapport (bevattende o.m. een beoordeling van de uitgevoerde studie) en verantwoordingsstukken. Een en ander zal op een meer expliciete wijze moeten worden tot uitdrukking gebracht in het ontwerp.

.../...

Artikel 6.

1. Het woord "opleidingsacties" dient telkens vervangen te worden door het woord "vormingsacties", dat ook in artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 1 juli 1993 wordt gebezigd.

2. Men redigere paragraaf 1 als volgt (1) :

"De vormingsacties bedoeld in artikel 8, § 2, van dezelfde ordonnantie moeten betrekking hebben op collectieve opleidingen die gericht zijn tot het personeel van de onderneming. Zij moeten van uitzonderlijke of dringende aard zijn en de verbetering beogen van de werking of de concurrentiekracht van de onderneming.

De vormingsacties worden verzorgd door natuurlijke personen of rechtspersonen die gespecialiseerd zijn in het betrokken domein, ten minste twee jaar werkzaam zijn en blijk geven van voldoende bekende deskundigheid, te staven aan de hand van een refertelijst of op een andere wijze".

(1) Wat de "onafhankelijkheid" - in de Nederlandse tekst is sprake van het "los staan van" - van de personen die de vormingsacties geven t.a.v. de begunstigde onderneming betreft, kan worden verwezen naar de opmerking dienaangaande bij artikel 2 van het ontwerp.

3. Bij het bepaalde in paragraaf 2 van dit artikel kunnen dezelfde opmerkingen worden gemaakt als bij artikel 3, §§ 1 en 3, van het ontwerp.

4. In verband met het bepaalde in paragraaf 3 van dit artikel kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking gemaakt bij artikel 5 van het ontwerp.

Artikel 7.

1.1. Dit artikel bevat een steunregeling ten behoeve van ondernemingen voor zogenaamde "voogdij-acties" in de schoot van een onderneming, met het doel de opleiding van één of meer stagiairs in de ondernemingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan te moedigen. Luidens paragraaf 2 van dit artikel komen slechts welbepaalde categorieën in aanmerking voor een dergelijke stage, met name (1°) leerlingen in hun laatste jaar onderwijs in een erkende onderwijsinrichting wier stage kadert in hun studieprogramma, doch met uitsluiting van de jongeren die verbonden zijn door een leerovereenkomst, (2°) bepaalde werkzoekenden aangeworven met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur die zijn ingeschakeld in een programma van beroepsopleiding in een onderneming, (3°) werkzoekende jongeren tussen 18 en 25 jaar aangeworven in het kader van een overeenkomst voor tewerkstelling-opleiding met toepassing van het koninklijk besluit nr. 495 van 31 december 1986, en (4°) werkzoekenden die een programma van socio-professionele inschakeling volgen met een luik van vorming, in het kader van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 27 juni 1991.

.../...

Het is de vraag of de voornoemde regeling kan worden beschouwd als een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoort.

1.2. Uit de toelichting van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat de stellers van het ontwerp ervan uitgaan dat de zoëven geschetste aangelegenheid moet worden ingepast in de bevoegdheid van de Gewesten inzake economische expansie. De gemachtigde ambtenaar voert daartoe volgende drie argumenten aan :

- "- impossibilité de prévoir le rôle linguistique de l'entreprise et du tuteur désigné au sein de l'entreprise;
- évolution du concept "expansion économique" qui intègre désormais la notion de "ressources humaines" en créant les conditions d'une collaboration "entreprise + enseignement + formation professionnelle", en incitant les entreprises à participer aux coûts de formation du personnel;
- baisse de la productivité de l'entreprise compte tenu de la désignation d'un tuteur".

2.1. Luidens artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is als een culturele aangelegenheid - en derhalve als een 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".

2.2. De uitzondering vermeld in artikel 4, 16°, van dezelfde bijzondere wet verwijst naar de regeling welke inzake de overheidstegemoetkoming, in het raam van het tewerkstellingsbeleid, is voorzien in de artikelen 76 tot 81 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende de arbeidsvoorziening en de werkloosheid.

Die uitzondering is een noodzakelijk gevolg van het feit dat artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1), de bevoegdheid inzake de "arbeidsbemiddeling" aan de Gewesten heeft overgedragen (2).

2.3. Uit de artikelen 4, 16°, en 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, volgt dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in beginsel bevoegd is om in een regeling van financiële tegemoetkoming in de kosten voor de bijscholing van werk-

(1) Artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen bepaalt dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest dezelfde bevoegdheden heeft als het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest.

(2) In dat verband is erop gewezen dat onder "arbeidsbemiddeling" onder meer dient te worden begrepen "... het toekennen van andere bijzondere voordelen bij tewerkstelling, onder meer de aangelegenheden, bedoeld in de artikelen 53 tot 81bis van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende de arbeidsvoorziening en de werkloosheid" (Gedr. St., Senaat, 1979-80, nr. 434/1, blz. 33).

nemers van ondernemingen in oprichting, uitbreiding of omschakeling, te voorzien.

De bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ter zake moet echter kunnen worden ingepast in de uitzondering, vermeld in het zoëven aangehaalde artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die uitzondering moet uit haar aard restrictief worden geïnterpreteerd, hetgeen inhoudt dat ze uitsluitend betrekking kan hebben op dat gedeelte van de beroepsomscholing en -bijscholing dat, als een onderdeel van het tewerkstellingsbeleid, kadert in de arbeidsbemiddeling zoals die, op dit ogenblik, onder meer onder de vorm van de in de artikelen 76 tot 81 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 bedoelde overheidstegemoetkoming in de kosten van selectie, installatie en beroepsomscholing en -bijscholing, geregeld wordt naar aanleiding van de oprichting, uitbreiding of omschakeling van ondernemingen (1).

3. Er kan worden betwijfeld of de steunregeling van artikel 7 van het ontwerp kadert in de uitzonderingsbevoegdheid welke artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aan de Gewesten heeft gelaten op het vlak van de beroepsomscholing en -bijscholing. Vooreerst blijkt

(1) Zie in dezelfde zin het advies L. 23.426/1 dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 9 juni 1994 heeft uitgebracht over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van de artikelen 76 tot 81 van het koninklijk besluit van 20 december 1963 betreffende de arbeidsvoorziening en werkloosheid.

uit artikel 7, § 2, 1^o en 4^o van het ontwerp niet dat de betrokken stagiairs - zelfs maar voor een bepaalde duur - in dienst worden genomen, en evenmin blijkt dat zij, noch de in artikel 7, § 2, 2^o en 3^o, bedoelde stagiairs, worden aangeworven naar aanleiding van de oprichting, de uitbreiding of omschakeling van een onderneming. De voorgestelde regeling gaat dan ook om deze reden de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te buiten.

Artikel 8.

Er werden geen redenen opgegeven waarom wordt afgeweken van de gebruikelijke regelen inzake het inwerking-treden van besluiten. Ingeval desondanks ervoor wordt geopteerd om artikel 8 in het ontwerp te behouden, redigere men die bepaling als volgt :

"Art. (...). Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

Artikel 9.

Men redigere deze bepaling als volgt :

"Art. (...). De Minister bevoegd voor Economie is belast met de uitvoering van dit besluit".

.../...

Slotformule.

De woorden "Door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering," moeten worden weggelaten.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet soumis au Conseil d'Etat tend à mettre en oeuvre l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 1er juillet 1993 concernant la promotion de l'expansion économique dans la Région de Bruxelles-Capitale. Selon cette disposition, une aide peut être accordée pour les conseils de consultants extérieurs et pour les actions de formation.

Le projet détermine un nombre de conditions auxquelles les consultants et actions de formation doivent satisfaire et règle un nombre de questions en rapport avec la demande et la liquidation de l'aide.

2. Ni l'article 8, § 2, ni aucune autre disposition de l'ordonnance du 1er juillet 1993 ne confèrent au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale l'autorisation expresse d'arrêter ces mesures.

Conformément à ce que le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà relevé dans des avis rendus précédemment à propos de l'exécution d'autres dispositions de l'ordonnance (1), les travaux préparatoires de celle-ci

(1) Voir notamment l'avis L. 23.334/1 que le Conseil d'Etat, section de législation, a rendu le 2 juin 1994 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'article 5, § 1er, de l'ordonnance du 1er juillet 1993 concernant la promotion de l'expansion économique dans la Région de Bruxelles-Capitale.

permettent de déduire que, pour l'exécution de son article 8, § 2, le fondement légal peut être tiré de cet article 8, interprété à la lumière du pouvoir d'exécution général, dont l'article 8, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, a investi le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, et de l'intention du législateur régional bruxellois. Il y aura lieu, dès lors, outre l'article 8 de l'ordonnance, de mentionner également cette disposition de loi spéciale comme fondement légal au préambule.

3. Le texte néerlandais du projet est defectueux sur bien des points et devrait dès lors faire l'objet d'un remaniement fondamental.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Dans le texte néerlandais du projet, il conviendrait de faire mention de l'intitulé exact de l'ordonnance du 1er juillet 1993. On écrira dès lors "betreffende de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".

.../...

Préambule.

1. Compte tenu de l'observation générale formulée sous le point 2, il y aurait lieu de rédiger les premier et deuxième alinéas du préambule comme suit :

"Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, notamment l'article 8, alinéa 1er;

Vu l'ordonnance du 1er juillet 1993 concernant la promotion de l'expansion économique dans la Région de Bruxelles-Capitale, notamment l'article 8;"

2. Au troisième alinéa du préambule, il convient de désigner le Conseil économique et social régional bruxellois par sa dénomination officielle.

3. Le quatrième alinéa du préambule devrait faire référence à l'accord du Ministre du Budget et indiquer la date à laquelle cet accord a été donné.

4. L'avis du Conseil d'Etat étant émis après l'accomplissement de toutes les autres consultations et formalités obligatoires, il y aurait lieu de le faire figurer en dernier lieu.

.../...

5. Dans la version néerlandaise de la formule de proposition, il convient d'écrire "Op voorstel van" au lieu de "Op voordracht van".

Article 1er.

Eu égard à l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, la disposition énoncée à l'article 1er est superflue et doit être supprimée. Il faut ensuite modifier la numérotation des articles suivants.

Article 2.

1. L'emploi dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er de cet article, du mot "adviezen" n'est pas conforme à la terminologie de l'ordonnance du 1er juillet 1993 qui fait usage des termes "raadpleging" et "raadgeving".

2. A l'alinéa 1er de cet article, il y aurait lieu d'indiquer la date et l'intitulé complet de l'ordonnance.

3. Il peut être envisagé, dès lors, de rédiger comme suit l'alinéa 1er de cet article, qui devient l'article 1er :

"Les conseils de consultants extérieurs, visés à l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 1er juillet 1993

.../...

concernant la promotion de l'expansion économique dans la Région de Bruxelles-Capitale, doivent se rapporter à des problèmes spécifiques de management d'une entreprise et viser à en améliorer le fonctionnement ou la compétitivité. Ils ne peuvent en aucun cas porter sur des problèmes relatifs à la gestion journalière et récurrente de l'entreprise".

4. A l'alinéa 2, il n'apparaît pas clairement quelle est la portée des mots "être indépendants du bénéficiaire de l'aide". Selon les précisions fournies par le fonctionnaire délégué, il faudra apprécier cette "indépendance" au cas par cas et le demandeur devra notamment confirmer par écrit qu'il n'existe aucun lien entre le consultant extérieur et lui-même. Il est recommandé d'adapter le projet sur ce point de manière à y déterminer des critères généraux et objectifs sur la base desquels il faudra apprécier le risque de confusion d'intérêts.

Sous cette réserve, il est proposé de rédiger l'alinéa 2 de la manière suivante :

"L'aide visée à l'article 8, § 2, de la même ordonnance n'est octroyée qu'aux consultants extérieurs qui sont spécialisés dans le domaine concerné, exercent leurs activités depuis deux ans au moins et font preuve d'une compétence suffisamment notoire, étayée sur la base d'une liste de références ou d'une autre manière ...".

.../...

Article 3.

1. Le premier paragraphe de cet article pourrait être rédigé comme suit :

"Sous réserve de la disposition énoncée à l'article 8, § 3, de la même ordonnance, le montant de l'aide s'élève au maximum à deux millions cinq cent mille francs belges par dossier".

2. En ce qui concerne le paragraphe 2 de cet article, il est à noter que l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du (7 juillet 1994) portant exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 1er juillet 1993 concernant la promotion de l'expansion économique dans la Région de Bruxelles-Capitale (1), exclut du droit à une aide prévue par cette ordonnance, les entreprises exerçant leurs activités dans certains secteurs. Selon les précisions fournies par le fonctionnaire délégué, on entend toutefois permettre néanmoins à ces entreprises de bénéficier d'une aide pour les conseils de consultants extérieurs visés à l'article 2 du projet. Par conséquent, il conviendrait de rédiger le paragraphe 2 de cet article comme suit :

"Par dérogation à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du (7 juil-

(1) La date de cet arrêté a été communiquée par le fonctionnaire délégué.

let 1994) portant exécution de l'article 4 de l'ordonnance du 1er juillet 1993 concernant la promotion de l'expansion économique dans la Région de Bruxelles-Capitale, une aide de cent mille francs belges au maximum par dossier peut être octroyée aux entreprises appartenant aux secteurs visés aux points 2, 5, 8, 9 et 13 de l'article 2 du même arrêté, pour les conseils visés à l'article (2) du présent arrêté".

3. L'habilitation que le paragraphe 3 de cet article confère au Gouvernement, est formulée en des termes extrêmement larges. En tout cas, cette habilitation est limitée par l'article 8, § 3, de l'ordonnance précitée du 1er juillet 1993. Selon cette disposition, l'aide visée par le présent projet peut se monter à un maximum de 50% du coût des études, conseils ou actions. Il conviendrait dès lors de rédiger le paragraphe 3 comme suit :

"Le Gouvernement peut toutefois, dans le respect de l'article 8, § 3, de la même ordonnance, déroger aux maximums visés aux §§ 1er et 2, sur proposition du Ministre de l'Economie".

Article 4.

1. Selon l'alinéa 1er, le Ministre ayant l'Economie dans ses attributions peut consulter des instances dont certaines sont citées nommément. Pour demander un avis facultatif, un ministre n'a pas besoin, en soi, qu'un arrêté

.../...

du Gouvernement l'y autorise. Ainsi rédigé, l'alinéa 1er doit dès lors être considéré comme superflu.

2. L'alinéa 2 soumet les organismes consultés à un devoir de confidentialité et à l'obligation de remettre leur avis dans un délai déterminé.

2.1. L'ordonnance du 1er juillet 1993 ne procure pas de fondement légal à cette disposition, dès lors quelle n'autorise ni explicitement ni implicitement le Gouvernement à imposer les obligations susmentionnées.

2.1.1. La Société de développement régional de Bruxelles (lire : "Société de développement régional pour l'arrondissement de Bruxelles-Capitale") (1) a été instituée en vertu de l'article 15 de la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique. Cette disposition législative n'autorise cependant pas le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à imposer de manière autonome des obligations relatives au fonctionnement de la société.

2.1.2. L'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement a été créé par l'arrêté royal du 8 mars 1989, confirmé par la loi du 16 juin 1989. Selon l'article 3, § 2, de cet arrêté, l'Institut est chargé d'émettre des avis, notamment à la demande du Gouvernement. Le Gouvernement peut tirer de cette disposition le pouvoir d'imposer

(1) Voir les statuts modifiés de la Société de développement régional pour l'Arrondissement de Bruxelles-Capitale, approuvés par l'arrêté royal du 12 octobre 1987.

des règles précises concernant l'exercice de cette compétence d'avis.

2.1.3. Le Gouvernement peut imposer des obligations à l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, disposition que l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises a rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale.

2.1.4. Les autres services, établissements ou entreprises décentralisés pourraient uniquement se voir imposer des obligations si, en vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, ils ont été créés par voie d'ordonnance et si l'ordonnance autorise le Gouvernement à régler le fonctionnement du service ou de l'organisme concerné. L'article 4, alinéa 2, du projet possède toutefois, en ce qui concerne les organismes, entreprises ou institutions spécialisées de droit public, un champ d'application plus étendu que celui des services, établissements ou entreprises susvisés.

2.1.5. A défaut d'autorisation par voie d'ordonnance, il ne peut être imposé d'obligation à des organismes, entreprises ou institutions de droit privé.

2.2. L'article 4, alinéa 2, du projet étant dénué du fondement légal requis dans nombre de cas, mieux vaudrait l'omettre.

.../...

2.3. En ce qui concerne le devoir de confidentialité, un arrêté du Gouvernement ne peut en aucun cas prévoir de dérogation aux dispositions de l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 5.

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, l'octroi de l'aide s'opérera comme suit : le Ministre décide d'octroyer l'aide; ensuite, une convention est conclue entre la Région de Bruxelles-Capitale et le demandeur, convention qui définit entre autres l'objet de l'étude et le mode de contrôle de l'exécution de celle-ci; enfin, la liquidation de l'aide sera effectuée après que le demandeur aura payé le consultant extérieur et après qu'un rapport final (comportant notamment une évaluation de l'étude exécutée) et les pièces justificatives auront été produits. Le projet devra exprimer ces divers éléments de manière plus explicite.

Article 6.

1. Dans le texte néerlandais, il faudra remplacer chaque fois le mot "opleidingsacties" par le mot "vormingsacties" qui est également employé à l'article 8, § 2, de l'ordonnance du 1er juillet 1993.

2. Il conviendrait de rédiger le paragraphe 1er comme suit (1) :

"Les actions de formation visées à l'article 8, § 2, de la même ordonnance doivent porter sur des formations collectives destinées au personnel de l'entreprise. Elles doivent avoir un caractère exceptionnel ou urgent et viser à améliorer le fonctionnement ou la compétitivité de l'entreprise.

Les actions de formation sont dispensées par des personnes physiques ou morales spécialisées dans le domaine concerné, exerçant leurs activités depuis deux ans au moins et faisant preuve d'une compétence suffisamment notoire, étayée sur la base d'une liste de références ou d'une autre manière".

3. La disposition énoncée au paragraphe 2 de cet article peut fait l'objet des mêmes observations que l'article 3, §§ 1er et 3 du projet.

4. En ce qui concerne la disposition énoncée au paragraphe 3 de cet article, il suffit de se reporter à l'observation formulée relativement à l'article 5 du projet.

(1) En ce qui concerne l'"indépendance" des personnes qui dispensent les actions de formation par rapport à l'entreprise bénéficiaire, l'on voudra bien se reporter à l'observation formulée à cet égard relativement à l'article 2 du projet.

Article 7.

1.1. Cet article établit un régime d'aide au profit des entreprises au sein desquelles sont menées des "actions de tutorat", dans le but de promouvoir la formation d'un ou de plusieurs stagiaires dans les entreprises de la Région de Bruxelles-Capitale. Selon le paragraphe 2 de cet article, seules certaines catégories sont prises en compte pour un pareil stage, à savoir (1^o) des étudiants en dernière année dans un établissement d'enseignement reconnu dont le stage s'inscrit dans le cadre de leur programme d'études, à l'exclusion cependant des jeunes sous contrat d'apprentissage, (2^o) certains demandeurs d'emploi engagés par un contrat de travail à durée indéterminée qui sont intégrés à un programme de formation professionnelle dans une entreprise, (3^o) de jeunes demandeurs d'emploi entre 18 et 25 ans engagés dans le cadre d'une convention emploi-formation en application de l'arrêté royal n^o 495 du 31 décembre 1986, et (4^o) des demandeurs d'emploi suivant un programme d'insertion socio-professionnelle avec un volet de formation, dans le cadre de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 1991.

La question se pose de savoir si le régime précité peut être considéré comme une matière relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

1.2. Il résulte des précisions fournies par le fonctionnaire délégué que les auteurs du projet considèrent que la matière qui vient d'être évoquée doit s'inscrire dans les compétences des Régions dans le domaine de l'expansion économique. Le fonctionnaire délégué fait valoir, à cet effet, les trois arguments suivants :

.../...

- "- impossibilité de prévoir le rôle linguistique de l'entreprise et du tuteur désigné au sein de l'entreprise;
- évolution du concept "expansion économique" qui intègre désormais la notion de "ressources humaines" en créant les conditions d'une collaboration "entreprise + enseignement + formation professionnelle", en incitant les entreprises à participer aux coûts de formation du personnel;
- baisse de la productivité de l'entreprise compte tenu de la désignation d'un tuteur".

2.1. L'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qualifie de matière culturelle, et partant, de matière pour laquelle les Communautés sont compétentes 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".

2.2. L'exception mentionnée à l'article 4, 16°, de la loi spéciale précitée, vise les règles prévues en matière d'intervention des pouvoirs publics, dans le cadre de la politique de l'emploi, aux articles 76 à 81 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 concernant l'emploi et le chômage.

Cette exception est la résultante inévitable du fait que l'article 6, § 1er, IX, 1°, de la loi spéciale du

8 août 1980 (1) a transféré aux Régions la compétence en matière de "placement des travailleurs" (2).

2.3. Il résulte de la combinaison des articles 4, 16°, et 6, § 1er, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, d'une part, et de l'article 4, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, d'autre part, que la Région de Bruxelles-Capitale est en principe compétente pour prévoir une réglementation de l'intervention financière dans le coût du recyclage de travailleurs d'entreprises en voie de création, d'extension ou de reconversion.

Toutefois, la compétence en la matière de la Région de Bruxelles-Capitale doit pouvoir s'inscrire dans l'exception, mentionnée à l'article 4, 16°, précité, de la loi spéciale du 8 août 1980. De par sa nature, cette exception doit être interprétée de manière restrictive, ce qui implique qu'elle ne peut porter que sur cette partie de la reconversion et du recyclage professionnels qui, en tant qu'élément de la politique de l'emploi, relève du placement des travailleurs tel que celui-ci est réglé à l'heure actuelle, notamment sous la forme de l'intervention des pouvoirs publics dans le coût de sélection, d'installation,

(1) L'article 4, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises dispose que la Région de Bruxelles-Capitale a les mêmes compétences que la Région wallonne et la Région flamande.

(2) Il a été souligné à cet égard qu'est notamment considéré comme "placement des travailleurs" : "... l'octroi d'autres avantages spéciaux lors de la mise au travail, notamment les matières visées aux articles 53 à 81bis de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 concernant l'emploi et le chômage" (Doc. Sénat, 1979-80, n° 434/1, p. 33).

de reconversion et de recyclage, visée aux articles 76 à 81 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963, à l'occasion de la création, de l'extension ou de la reconversion d'entreprises (1).

3. Il paraît douteux que le régime d'aide prévu par l'article 7 du projet s'inscrive dans la compétence d'exception que l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 a laissée aux Régions dans le domaine de la reconversion et du recyclage professionnels. Tout d'abord, l'article 7, § 2, 1° et 4°, du projet ne fait pas apparaître que les stagiaires concernés seront engagés, fût-ce pour une durée déterminée, et il n'apparaît pas davantage que ces derniers ni les stagiaires visés à l'article 7, § 2, 2° et 3°, seront recrutés à l'occasion de la création, de l'extension ou de la reconversion d'une entreprise. C'est dès lors pour ce motif que le régime envisagé excède les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 8.

Aucun motif n'a été indiqué pour lequel il est dérogé aux règles habituelles en matière d'entrée en vigueur des arrêtés. Si l'on opte néanmoins pour le maintien de l'article 8 dans le projet, il conviendrait de rédiger la version néerlandaise de cette disposition comme suit :

(1) Voir, dans le même sens, l'avis L. 23.426/1 que le Conseil d'Etat, section de législation, a rendu le 9 juin 1994 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant les articles 76 à 81 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage.

"Art. (...). Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

Article 9.

Il y aurait lieu de rédiger cette disposition de la manière suivante :

"Art. (...). Le Ministre ayant l'Economie dans ses attributions, est chargé de l'exécution du présent arrêté".

Formule finale.

Il faut supprimer les mots "Par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale".

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : M. VAN DAMME,
Messieurs : D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

S. VANDERHAEGEN.