

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 februari 1998 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "inzake sociale werkplaatsen", heeft op 12 februari 1998 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

- "- De termijn van de lopende projecten zou eindigen op 31 december 1997. Deze termijn moest dus opnieuw tijdelijk worden verlengd.
- In het kader van de uitbreiding van het aantal doelgroepwerknemers in de sociale werkplaatsen is een decretale onderbouw dringend noodzakelijk.
- Het Vlaams Parlement wil het ontwerp van decreet zo snel mogelijk bespreken samen met het voorstel van decreet van drie van zijn leden".

*
* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan."

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP EN ANTECEDENTEN

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet voorziet in een erkennings- en subsidiëringsregeling voor sociale werkplaatsen. Luidens artikel 3 van het voorontwerp dient onder "sociale werkplaatsen" te worden verstaan de "voorzieningen (...) die tot doel hebben werkgelegenheid te verschaffen in een beschermde arbeidsomgeving door het opzetten van een bedrijfsactiviteit". De personen die in een sociale werkplaats kunnen worden opgenomen zijn "de zeer moeilijk bemiddelbare werkzoekenden die thans geen arbeidsplaats in het reguliere arbeidscircuit kunnen verwerven of behouden maar die onder begeleiding in staat zijn tot het verrichten van arbeid op maat" (artikel 5, § 1).

Het begrip "zeer moeilijk bemiddelbare werkzoekende" zal door de Vlaamse regering worden bepaald (artikel 5, § 2). Aan deze laatste wordt het trouwens ook overgelaten om een aantal andere, voor de regeling wezenlijke aangelegenheden te regelen, zoals het vaststellen van de criteria voor de erkenning van de sociale werkplaatsen (artikel 7, § 2), het bepalen van de procedure voor het indienen en het onderzoek van de erkenningsaanvragen en de voorwaarden waaronder die aanvragen kunnen worden goedgekeurd of de erkenning kan worden hernieuwd of uitgebreid (artikel 7, § 4), het bepalen van de programmeringsnormen (artikel 9) en de toeleidingscriteria voor werkzoekenden (artikel 10, § 3), het vaststellen van de modaliteiten van de subsidiëring (artikel 12, § 3) en de jaarlijkse evaluatie van de sociale werkplaatsen (artikel 13, § 1).

.../...

2. De Raad van State werd in het verleden reeds gevraagd om over een identiek ontwerp advies uit te brengen. De Raad achtte die adviesaanvraag niet ontvankelijk wegens het niet voldoen aan de overlegverplichting bedoeld in artikel 6, § 3bis, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en wegens het niet-aanmelden van het ontwerp als voorgenomen steunmaatregelen aan de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het E.G.-Verdrag (1).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het is niet duidelijk in hoeverre vennootschappen met een sociaal oogmerk reeds vanaf de inwerkingtreding van het besluit in ontwerp een aanvraag tot oprichting van een sociale werkplaats kunnen indienen (artikel 4 van het ontwerp). De memorie van toelichting stelt daaromtrent dat "dit artikel nog niet in uitvoering is". Aangenomen mag worden dat hiermede wordt gealludeerd op artikel 164bis van de gecoördineerde wetten op de vennootschappen. Die wetsbepaling is nochtans op 1 juli 1996 in werking getreden (2). Het is niet zonder belang dat vast te stellen, nu in het

(1) Advies L. 26.123/1 van 3 maart 1997 over een voorontwerp van decreet inzake sociale werkplaatsen.

(2) Zie artikel 113, eerste lid, van de wet van 13 april 1995 tot wijziging van de wetten op de handelsvennootschappen, gecoördineerd op 30 november 1935, luidens welke bepaling deze wet in werking treedt op de eerste dag van de dertiende maand volgend op de maand waarin ze in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

licht van de aanmeldingsprocedure bedoeld in artikel 93, lid 3, van het E.G.-Verdrag ook de Europese Commissie, blijkens haar schrijven van 8 januari 1998, zich op het standpunt stelt dat de regeling niet onmiddellijk zal van toepassing zijn op bedoelde vennootschappen, hetgeen alleszins, noch uit de tekst zelf van het ontwerp (1), noch uit de memorie van toelichting blijkt. De Vlaamse regering zal over dit punt dan ook opheldering moeten verschaffen en zonodig, overeenkomstig de wensen van de Europese Commissie, een nieuwe aanmelding moeten doen aan die Commissie.

2.1. In zijn advies L. 26.123/1 heeft de Raad van State reeds gewezen op de talrijke bevoegdheidsdelegaties die door het ontwerp aan de Vlaamse regering worden verleend. In dat verband stelde de Raad hetgeen volgt :

"Deze algemene bevoegdheidsdelegaties verlenen aan het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet het kenmerk van een kaderregeling welke in betekenisvolle mate nog invulling behoeft door de Vlaamse regering die daartoe over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. Immers, vele van de haar in het voorontwerp van decreet opgedragen taken zijn weinig afgebakend en veelal wordt noch in de tekst van het voorontwerp, noch in de memorie van toelichting, in voldoende criteria voorzien welke de Vlaamse regering bij het uitoefenen van de aldus gedelegeerde bevoegdheden in acht zal moeten nemen.".

(1) De Europese Commissie stelt daaromtrent hetgeen volgt :

"De Belgische autoriteiten worden verzocht een eventueel hernieuwde aanmelding te overwegen indien wijzigingen aan de regeling worden aangebracht of bij de uitbreiding van de regeling naar vennootschappen met sociaal oogmerk, aangezien de modaliteiten van deze laatste categorie op dit ogenblik niet bekend zijn.".

.../...

2.2. Deze opmerking blijft onverkort gelden, en kan in het bijzonder herhaald worden met betrekking tot de delegaties bedoeld in de artikelen 5, § 2, 7, § 2 en § 4 (met betrekking tot de goedkeuringsvoorwaarden van de erkenningsaanvragen), 9, 10, § 3, en 12, § 3, van het ontwerp. In tegenstelling met andere delegatiebepalingen in het ontwerp (1), waar veeleer regelgeving op bijkomstige aspecten aan de Vlaamse regering wordt opgedragen, zullen de zo-even genoemde machtigingen nader omschreven moeten worden door de decreetgever zelf.

Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de decreetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen de essentiële bestanddelen van een regeling immers door de decreetgever vastgesteld te worden. Aan de regering kan enkel worden opgedragen om de aldus vastgestelde bestanddelen nader uit te werken.

3. De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen is, als regeling van een al dan niet geschreven grondrecht, ook van toepassing op de gemeenschappen en de gewesten. Alle beslissingen met individuele strekking moeten derhalve worden gemotiveerd, en dus niet enkel de van een advies afwijkende beslissingen (artikel 7, § 1, van het ontwerp) of de

(1) Zie bijvoorbeeld de artikelen 7, § 4 (met betrekking tot de procedure voor indiening en onderzoek van de erkenningsaanvragen), 8, § 3, en 13, § 1, van het ontwerp.

beslissingen genomen na een niet-eenparig advies (artikel 17, § 1, derde lid, van het ontwerp) (1).

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

Het is overbodig de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding te definiëren zoals in het 3° van dit artikel wordt gedaan.

-
- (1) Behoudens de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op grond waarvan een afwijkende regeling altijd mogelijk is, onder strikte voorwaarden weliswaar en in welk geval de memorie van toelichting de redenen zal dienen aan te geven waarom een beroep op voornoemd artikel 10 is verantwoord. Dat betekent dus dat het decreet een door de Grondwet of de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid of een aangelegenheid die tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort, slechts kan regelen indien zulks "noodzakelijk" is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest of de gemeenschap, eensdeels, en indien voldaan is aan de door de rechtspraak van het Arbitragehof gestelde dubbele voorwaarde dat de tot de bevoegdheid van de federale wetgever behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is, anderdeels (zie onder meer de arresten nrs. 32/92 van 23 april 1992, overweging B.3.6., en 4/93 van 21 januari 1993, overweging B.4.b.).

.../...

Artikel 2

Onder 5° dienen de woorden "de verenigingen van openbare centra voor maatschappelijk welzijn" te worden geschrapt, daar die verenigingen niet meer in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voorkomen.

Artikel 7

1. De vraag rijst of gelet op het bepaalde in paragraaf 4, in paragraaf 1 van dit artikel geen regeling moet worden getroffen voor de hernieuwing en de uitbreiding van de erkenningsaanvragen.

2. In de tweede volzin van paragraaf 1 van dit artikel schrijve men bovendien "van de adviezen" in plaats van "van het advies". In de eerste volzin is immers sprake van adviezen van drie onderscheiden instanties.

Artikel 9

Onverminderd de algemene opmerking sub 2.2., moet worden vastgesteld dat deze bepaling niet volledig in overeenstemming is met de memorie van toelichting, waarin van het jaarlijks karakter van de programmeringsnorm sprake

.../...

is. Beide teksten zullen bijgevolg op elkaar moeten worden afgestemd.

Artikel 17

Het is de Raad van State niet duidelijk welke de draagwijdte is van de verwijzing in paragraaf 3 van dit artikel naar het bepaalde in artikel 17, § 1, tweede lid, van het ontwerp. De memorie van toelichting geeft op dat punt evenmin verduidelijking.

Artikel 18

Zoals deze bepaling is geredigeerd is de sub-delegatie aan de minister om een lopende erkenning te beëindigen onderworpen aan geen enkele voorwaarde. In de memorie van toelichting wordt nochtans gesteld dat "stop-zettingen dienen (...) voorzien in het kader van de beschikbare budgettaire ruimte". Onverminderd de vaststelling dat de bepaling van artikel 18 zal moeten worden afgestemd op de memorie van toelichting, verdient het aanbeveling dat de decreetgever zelf, in het licht van het vertrouwensbeginsel, één of meerdere voorwaarden zou formuleren waaronder de minister zijn bevoegdheid kan uitoefenen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	D. ALBRECHT,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE