KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.484/1
31.485/1
31.486/1
31.487/1
31.488/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.484/1
31.485/1
31.486/1
31.487/1
31.488/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 april 2001 door de Minister van Werkgelegenheid verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over ontwerpen van koninklijk besluit tot financiering van het samenwerkingsakkoord van 25 oktober 2000 tussen de Staat en respectievelijk de Franstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waalse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de startbaanovereenkomst, heeft op 10 april 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 4 avil 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des projets d'arrêté royal portant financement de l'accord de coopération du 25 octobre 2000 entre l'Etat et respectivement la Communauté Française, la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne, la Communauté flamande et la Communauté germanophone concernant la convention de premier emploi, a donné le 10 avril 2001 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval worden de verzoeken om spoedbehandeling gemotiveerd door

> "le fait que des contrats de travail élaborés dans le cadre du plan Rosetta, ont été conclus depuis le 1er décembre 2000; que la période couverte par les projets mis conjointement en oeuvre par l'Etat fédéral et la Communauté française s'étend jusqu'au 31 décembre 2001; qu'un montant de 500 millions BEF a été inscrit à cette fin au budget 2000 et qu'une partie de ce montant doit déjà être affectée à cette mise en oeuvre" (1).

*

* *

---

(1) De motivering van de spoedeisendheid in de adviesaanvraag in de zaken met rolnummers 31.485/1 tot 31.488/1 maakt gewag van de projecten die gezamenlijk ten uitvoer worden gelegd door de federale Staat en de Franse Gemeenschap, waar had dienen te worden verwezen naar de projecten die gezamenlijk door de federale Staat en de betrokken deelentiteit - het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, het Waalse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap - worden ten uitvoer gelegd. In de aanhef van de betrokken ontwerpbesluiten is deze materiële vergissing hersteld.

Blijkens het eerste lid van de aanhef van de onderscheiden ontwerpbesluiten, wordt de rechtsgrond ervan in de eerste plaats gezocht in artikel 43 van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid. Naar luid van het derde lid van dat artikel bepalen samenwerkingsakkoorden tussen de federale Staat en de "federale entiteiten" de aard van de projecten, beantwoordend aan maatschappelijke behoeften, die ze samen ten uitvoer leggen.

Vastgesteld dient evenwel te worden dat het voornoemde artikel 43, derde lid, geen enkele bevoegdheidsdelegatie aan de Koning bevat. Evenmin kunnen de ontwerpen worden geacht uitvoering te geven aan die bepaling op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning krachtens artikel 108 van de Grondwet heeft : de financiering van de in de ontwerpen bedoelde startbaanovereenkomsten, ten aanzien waarvan de ontwerpen nadere regels bepalen, wordt immers niet geregeld in dat artikel 43, derde lid, van de wet van 24 december 1999, maar wel in onderscheiden samenwerkingsakkoorden betreffende de startbaanovereenkomst die op 25 oktober 2000 tussen de federale overheid en respectievelijk het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest zijn gesloten.

Het is dan ook ter nadere uitvoering van die, telkens in het vierde lid van de aanhef vermelde, samenwerkingsakkoorden - en niet van de wet van 24 december 1999 - dat de om advies voorgelegde ontwerpbesluiten strekken.

De samenwerkingsakkoorden van 25 oktober 2000 zijn evenwel van aard dat zij de erbij betrokken partijen zouden kunnen bezwaren, zodat de onderscheiden parlementen met toepassing van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hun instemming met die akkoorden dienen te verlenen opdat zij gevolg zouden hebben. Aangezien die instemmingen tot op heden niet zijn gegeven, kunnen de voornoemde samenwerkingsakkoorden op dit ogenblik niet nader bij koninklijk besluit worden geconcretiseerd.

Hieraan doet geen afbreuk de argumentatie van de gemachtigde dat "deze samenwerkingsakkoorden slechts een beslissing uitvoeren van de Federale Regering inzake de creatie van banen ten laste van de Federale Begroting". Die beslissing, die een duidelijke budgettaire weerslag heeft, vindt juist zijn grondslag in de genoemde samenwerkings-akkoorden die derhalve de federale Staat bezwaren en om die reden een goedkeuring door de wetgever behoeven.

Conclusie is derhalve dat de om advies voorgelegde ontwerpbesluiten geen doorgang kunnen vinden zonder dat vooraf instemming door de betrokken parlementen met de samenwerkingsakkoorden van 25 oktober 2000 is gegeven.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par

"le fait que des contrats de travail élaborés dans le cadre du plan Rosetta, ont été conclus depuis le 1er décembre 2000; que la période couverte par les projets mis conjointement en oeuvre par l'Etat fédéral et la Communauté française s'étend jusqu'au 31 décembre 2001; qu'un montant de 500 millions BEF a été inscrit à cette fin au budget 2000 et qu'une partie de ce montant doit déjà être affectée à cette mise en oeuvre" (1).

*
* *

(1) Au titre de la motivation de l'urgence, la demande d'avis dans les affaires inscrites au rôle sous les numéros 31.485/1 à 31.488/1 fait mention des projets mis conjointement en oeuvre par l'Etat fédéral et la Communauté française, alors qu'elles auraient dû se référer aux projets mis conjointement en oeuvre par l'Etat fédéral et l'entité fédérée concernée (la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne, la Région flamande et la Communauté germanophone). Dans le préambule des projets d'arrêtés concernés, cette erreur matérielle a été rectifiée.

Selon le premier alinéa de leur préambule, les divers projets d'arrêtés trouvent leur fondement légal principalement à l'article 43 de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi. Selon l'alinéa 3 de cet article, des accords de coopération entre l'Etat fédéral et les "entités fédérées" déterminent la nature des projets satisfaisant des besoins de la société qu'ils mettent conjointement en oeuvre.

Force est de constater, toutefois, que l'article 43, alinéa 3, précité ne confère aucune délégation de pouvoir au Roi. On ne peut davantage considérer que les projets pourvoient à l'exécution de cette disposition en s'appuyant sur le pouvoir général d'exécution dont le Roi est investi en vertu de l'article 108 de la Constitution : en effet, le financement des conventions de premier emploi visées par les projets qui en fixent certaines modalités, n'est pas réglé par cet article 43, alinéa 3, de la loi du 24 décembre 1999, mais par divers accords de coopération relatifs à la convention de premier emploi qui ont été conclus le 25 octobre 2000 entre l'autorité fédérale et, suivant le cas, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté germanophone, la Communauté française, la Communauté flamande et la Région wallonne.

C'est dès lors à la mise en oeuvre de ces accords de coopération mentionnés dans le quatrième alinéa du préambule de chacun des textes et non à celle de la loi du 24 décembre 1999 que tendent les projets d'arrêtés soumis pour avis.

Les accords de coopération du 25 octobre 2000 sont cependant de nature telle qu'ils pourraient grever les parties concernées, en sorte qu'en application de l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les parlements respectifs doivent donner leur assentiment à ces accords pour que ceux-ci produisent leurs effets. Ces assentiments n'ayant pas été donnés à ce jour, les accords de coopération précités ne peuvent, pour l'heure, être concrétisés plus avant par arrêté royal.

Cette impossibilité n'est infirmée en rien par l'argumentation du délégué qui fait valoir que "ces accords de coopération ne font qu'exécuter une décision du gouvernement fédéral concernant la création d'emplois à la charge du budget fédéral". Cette décision, qui a une incidence budgétaire manifeste, tient précisément son fondement des accords de coopération précités, lesquels grèvent dès lors l'Etat fédéral et requièrent, pour cette raison, l'approbation du législateur.

Il y a donc lieu de conclure que les projets d'arrêtés soumis pour avis ne peuvent être adoptés si les parlements concernés ne donnent pas préalablement leur assentiment aux accords de coopération du 25 octobre 2000.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

J. BAERT, staatsraden,
J. SMETS, conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

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

A. BECKERS M. VAN DAMME