

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.968/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 34.968/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 februari 2003 door de Minister van Tewerkstelling, Economie, Energie en Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende de erkenning en de subsidiëring van de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de inschakelingsondernemingen", heeft op 26 juni 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi, de l'Economie, de l'Energie et du Logement, le 24 février 2003, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "relatif à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion", a donné le 26 juin 2003 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie regelt de erkenning en de subsidiëring van, enerzijds, "de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid, door de prestatie van diensten of de productie van goederen voor de inwoners, de collectiviteiten, de ondernemingen en door de tewerkstelling van moeilijk te plaatsen werkzoekenden" en, anderzijds, de inschakelingsondernemingen (artikel 3).

Zowel de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid als de inschakelingsondernemingen dienen te zijn gericht op een doelgroep, zoals die wordt omschreven in artikel 2, 1°, van het ontwerp, en die in essentie bestaat uit laag- of middelmatig geschoolde werklozen, langdurig werklozen, begunstigen van het recht op maatschappelijke integratie, rechthebbenden op een financiële sociale bijstand en werknemers met een arbeidsovereenkomst die gekoppeld is aan de activering van een werkloosheidsuitkering of van het leefloon.

Het ontwerp van ordonnantie stelt de voorwaarden vast waaraan de betrokken initiatieven en ondernemingen moeten voldoen om respectievelijk als plaatselijk initiatief voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid of als inschakelingsonderneming te worden erkend (artikelen 4 en 5), en regelt de procedure voor het indienen van de aanvraag tot erkenning (artikelen 6 en 7). Tevens wordt bepaald door wie de erkenning wordt verleend (artikel 8) en voor welke periode dat gebeurt (artikel 9). Voorts verplicht het ontwerp de erkende onderneming of vereniging om de bevoegde minister een jaarlijks activiteitenverslag voor te leggen, waarvan de inhoud en de voorwaarden voor het indienen door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering worden bepaald (artikel 10). De erkenning kan worden opgeschort of ingetrokken indien een erkende onderneming of vereniging niet meer voldoet aan de voorwaarden van de ontworpen ordonnantie (artikel 11).

In de artikelen 12 tot 14 van het ontwerp wordt de financiering van de erkende initiatieven en ondernemingen geregeld. Wat specifiek de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid betreft, wordt bepaald dat de subsidiëring bestaat uit een jaarlijkse werkingstoelage voor het dekken van de taken inzake begeleiding van het doelpubliek, uit een forfaitaire loonsubsidie bestemd voor de

.../...

omkadering en uit een lening die tegen bijzondere voorwaarden kan worden verkregen bij de Gewestelijke Investeringsmaatschappij (artikel 13, § 1).

Benevens de jaarlijkse werkingstoelage, de forfaitaire loonsubsidie en de lening tegen bijzondere voorwaarden, bestaat de subsidiëring van de inschakelingsondernemingen uit een jaarlijkse degressieve loonsubsidie, "onverminderd de toepassing van de wetgeving in verband met de economische expansie" (artikel 13, § 2).

Er wordt een overleg- en opvolgingsinstrument in het leven geroepen, het "overlegplatform voor de sociale economie", waarvan de opdrachten worden opgesomd en een aantal minimale regels betreffende de samenstelling ervan worden vermeld (artikel 15).

Het ontwerp bevat voorts onder meer een bepaling betreffende het toezicht op de erkende initiatieven en ondernemingen (artikel 16) en een overgangsbepaling ten gunste van de inschakelingsondernemingen die hetzij krachtens de ordonnantie van 22 april 1999 betreffende de erkenning en de financiering van de inschakelingsondernemingen, hetzij bij wijze van experiment, reeds werden gesubsidieerd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in die zin dat zij na het aflopen van de reeds geplande financiering een aanvraag tot financiering kunnen indienen (artikel 18).

2. De onder 1 genoemde ordonnantie van 22 april 1999 wordt opgeheven (artikel 17).

De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de op te heffen ordonnantie en vertoont in vergelijking met deze een aantal essentiële verschilpunten.

In de eerste plaats is het toepassingsgebied van de ontworpen regeling ruimer omdat erin niet uitsluitend de erkenning en de subsidiëring van inschakelingsondernemingen wordt beoogd, maar tevens de erkenning en subsidiëring van plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Wat precies dient

.../...

te worden verstaan onder dergelijke initiatieven, blijkt enkel uit de vrij algemene omschrijving die ter zake in artikel 3 van het ontwerp is opgenomen.

In de tweede plaats wordt ten aanzien van de inschakelingsondernemingen de voorwaarde versoepeld inzake tewerkstelling van personen die behoren tot de doelgroep. Het ter zake toepasselijke percentage wordt van vijftig procent verlaagd tot dertig procent.

In de derde plaats wordt met betrekking tot de inschakelingsondernemingen de wijze van subsidiëring aangepast. Zo wordt ook in een "jaarlijkse werkingstoelage voor het dekken van de taken inzake maatschappelijke begeleiding van het doelpubliek" voorzien, wordt de meerjarige degressieve loonsubsidie voor een persoon die een leidende functie uitoefent in de onderneming afgeschaft en vervangen door een "forfaitaire loonsubsidie bestemd voor de omkadering", en zijn in het ontwerp van ordonnantie geen maxima meer weergegeven voor wat betreft de degressieve loonsubsidies en het bedrag van de lening die kan worden verkregen bij de Gewestelijke Investeringsmaatschappij van Brussel.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

1. De draagwijdte van de ontworpen regeling is onduidelijk wat bepaalde essentiële onderdelen ervan betreft. Zo wordt het begrip "plaatselijk initiatief voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid" niet voldoende afgebakend, alhoewel het determinerend is voor de uitgebreidheid van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling, en wordt de vaststelling van het concrete bedrag, de duur en de "toepassingsmodaliteiten" van de subsidies volledig overgelaten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, zodat op grond van de ontworpen ordonnantie geen voldoende afgebakend beeld kan worden gevormd van het voorwerp van het ontwerp, de aard van de subsidiëring, de subsidieerbare elementen en de omvang van de subsidies.

Dergelijk gebrek aan precisie roept diverse bezwaren op.

In de eerste plaats is de zo-even geschetste onduidelijkheid van aard eraan te doen twijfelen of de ontworpen regeling in al haar onderdelen betrekking heeft op een gewestaangelegenheid. In beginsel regelt het ontwerp een aangelegenheid van

.../...

arbeidsbemiddeling in de zin van artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en, wat bepaalde aspecten ervan betreft, een aangelegenheid inzake economisch beleid, als bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van dezelfde bijzondere wet. De beide genoemde aangelegenheden zijn wel degelijk aangelegenheden waarvoor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is. De geringe afbakening van het voorwerp van het ontwerp van ordonnantie en het ontbreken van een voldoende regeling van het beoogde systeem van subsidiëring hebben evenwel tot gevolg dat de vraag blijft of het is uitgesloten dat bepaalde aspecten van de ontworpen regeling betrekking hebben op bijvoorbeeld een gemeenschapsaangelegenheid, waarvoor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet bevoegd is.

In de tweede plaats valt het niet in overeenstemming te brengen met de publiekrechtelijke beginselen die de bevoegdheidsverdeling tussen het wetgevende en het uitvoerende orgaan beheersen, dat het eerstgenoemde orgaan de essentie zelf van de door hem vast te stellen regeling overlaat aan het uitvoerende orgaan, zonder daarbij zelf in bepaalde minimale voorschriften te voorzien of min of meer afgebakende criteria te bepalen met inachtneming waarvan het uitvoerende orgaan, zijnde in casu de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, de hem gedelegeerde bevoegdheden dient uit te oefenen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van ordonnantie dient derhalve te worden gepreciseerd en aangevuld, zowel met het oog om een meer nauwkeurige afbakening van het voorwerp ervan, als ter wille van de nadere aflijning van de aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gedelegeerde bevoegdheden inzake de vaststelling van de subsidiëring, aangezien die nu veel te algemeen en onbegrensd zijn ⁽¹⁾.

De stellers van het ontwerp dienen er zich rekenschap van te geven dat, als gevolg van de precisering en aanvulling van het ontwerp, dit gebeurlijk voorafgaandelijk bij de Europese Commissie zal moeten worden aangemeld met toepassing van

⁽¹⁾ De precisering en aanvulling van het ontwerp kunnen tevens worden te baat genomen om aan de commentaar bij de artikelen in de memorie van toelichting een meer zinvolle invulling te geven dan nu het geval is.

artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag ⁽²⁾. Rekening houdend met de essentiële verschillenpunten die bestaan tussen de ontworpen regeling en de regeling die is vervat in de ordonnantie van 22 april 1999 - zie wat dat betreft hetgeen onder 2 van de bespreking van de strekking is beschreven -, kan de goedkeuring die de Europese Commissie op 18 mei 1998 heeft gegeven met betrekking tot de regeling van de ordonnantie van 22 april 1999 immers niet worden geacht ook te gelden voor het heden om advies voorgelegde ontwerp van ordonnantie.

Gelet op de noodzakelijke precisering en aanvulling van de ontworpen regeling en de verplichting tot voorafgaandelijke aanmelding ervan bij de Europese Commissie waarmee zulks gepaard kan gaan, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zich beperkt tot het formuleren van slechts een aantal fundamentele opmerkingen bij de bepalingen van het ontwerp, die hierna volgen.

2. Luidens artikel 4, 6°, van het ontwerp moet, om erkend te worden als plaatselijk initiatief voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid, er "onder het totale personeelsbestand van het plaatselijk initiatief voor ontwikkeling of onder het personeelsbestand van de bedrijfszetel(s) gevestigd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een jaarlijks gemiddelde van tenminste 60 % werknemers (zijn) die gedomicilieerd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op datum van het afsluiten (lees : sluiten) van de arbeidsovereenkomst of bij ontstentenis, op datum van het begin van de tewerkstelling in de schoot van het plaatselijk initiatief voor ontwikkeling van de werkgelegenheid".

Dergelijk voorschrift houdt in essentie een woonplaatsvereiste in dat moeilijk verzoenbaar lijkt te zijn met zowel het interne Belgische recht, als het Europese gemeenschapsrecht.

Alhoewel het woonplaatsvereiste in artikel 4, 6°, van het ontwerp minder stringent is dan het woonplaatsvereiste dat was vervat in het voorontwerp van ordonnantie

⁽²⁾ Dat zal het geval zijn indien op grond van de ontworpen regeling individuele steun kan worden toegekend zonder dat daarvoor nog bijkomende uitvoeringsmaatregelen vereist zijn (zie in dat verband de verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag).

"betreffende de erkenning en de financiering van de inschakelingsbedrijven" ⁽³⁾, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 8 oktober 1998 het advies 27.871/1 heeft uitgebracht ⁽⁴⁾, is het niettemin nuttig de opmerkingen aan te halen die in dat advies op dat punt werden gemaakt :

"Overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, oefenen de Gewesten in economische aangelegenheden hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen ⁽⁵⁾.

Met het inschrijven van een woonplaatsvereiste in het ontworpen artikel 4, § 1, 4°, wordt er blijkbaar naar gestreefd het tewerkstellingsbevorderend effect van de regeling strikt binnen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te houden. Dergelijk oogmerk is evenwel moeilijk verenigbaar met de fundamentele kenmerken van een open en geïntegreerde Belgische economische unie. Een maatregel van die aard plaatst bovendien de werknemers die hun woonplaats in een ander Gewest hebben in een minder gunstige uitgangspositie, doordat de bedrijven er door middel van een gewestelijke financiële incentive toe worden aangezet hun voorkeur te laten uitgaan naar werknemers die woonachtig zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ook in dat opzicht is de voorgestelde maatregel een belemmering van het vrij verkeer van werknemers in de Belgische economische unie.

Het woonplaatsvereiste, vermeld in artikel 4, § 1, 4°, van het voorontwerp, roept ook op het vlak van het Europees gemeenschapsrecht vragen op. Zo zou de betrokken maatregel kunnen worden aangemerkt als een verkapte vorm van discriminatie waardoor het vrij verkeer van personen wordt gehinderd. In dat verband volstaat het te refereren aan het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de zaak 41/84 van 15 januari 1986 ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Het betrokken voorontwerp heeft tot de ordonnantie van 22 april 1999 geleid. In de tekst van die ordonnantie wordt geen woonplaatsvereiste vermeld.

⁽⁴⁾ Parl. St., B.H.R., 1998-99, nr. A-308/1.

⁽⁵⁾ Het naleven van de beginselen, vermeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet, is niet enkel van toepassing op de uitoefening van de economische bevoegdheden door de Gewesten, maar strekt zich tot alle gewestelijke bevoegdheidsdomeinen uit (zie wat dat betreft onder meer Arbitragehof, arrest nr. 32/91 van 14 november 1991). De juridische kwalificatie van de in het ontwerp beoogde steunmaatregelen - arbeidsbemiddeling dan wel economisch beleid - is vanuit dat oogpunt bekeken dan ook niet relevant.

⁽⁶⁾ H.v.J., arrest nr. 41/84, Pinna, van 15 januari 1986, Jur., 1986, 17. Blijkens het arrest kunnen de in een andere Lid-Staat wonende familieleden van aan de Franse wetgeving onderworpen werknemers niet uitgesloten worden van de toekenning van gezinsbijslag.

3. Artikel 6, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat geen aanspraak kunnen maken op de erkenning "de onderneming of vereniging die erkend is voor de activiteit bedoeld in artikel 3, krachtens een decreet gestemd door de Raad van de Vlaamse Gemeenschap, de Raad van de Franse Gemeenschap, de Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie".

De draagwijdte van deze bepaling is onduidelijk.

Ervan uitgaande dat de in artikel 3 van het ontwerp omschreven activiteit een gewestaangelegenheid betreft, valt niet in te zien hoe dergelijke activiteit zou kunnen worden geregeld door een gemeenschapswetgever.

Mocht de bedoeling van het bepaalde in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp, erin bestaan tot uitdrukking te brengen dat met de ontworpen regeling niet het terrein van de gemeenschapsbevoegdheden mag worden betreden, dan dient uiteraard te worden vastgesteld dat het al dan niet bestaan van een wetgeving op het niveau van een gemeenschap in generlei opzicht determinerend kan zijn om te bepalen of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest binnen zijn bevoegdheid blijft of niet. De bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dient uit de tekst van het ontwerp van ordonnantie zelf te kunnen worden afgeleid (zie wat dat betreft opmerking 1).

PORTEE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis règle l'agrément et la subvention, d'une part, "des initiatives locales de développement de l'emploi, par la prestation de services ou la production de biens, à destination des habitants, des collectivités, des entreprises et par la mise à l'emploi de personnes difficiles à placer" et, d'autre part, des entreprises d'insertion (article 3).

Tant les initiatives locales de développement de l'emploi que les entreprises d'insertion doivent s'adresser à un public cible défini à l'article 2, 1^o, du projet et comprenant essentiellement les chômeurs peu qualifiés ou moyennement qualifiés, les chômeurs de longue durée, les bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, les ayants droit à une aide sociale financière et les travailleurs ayant conclu un contrat de travail lié à l'activation d'une allocation de chômage ou d'un revenu d'intégration.

Le projet d'ordonnance fixe les conditions que les initiatives et entreprises concernées doivent remplir pour pouvoir être agréées respectivement comme initiative locale de développement de l'emploi ou comme entreprise d'insertion (articles 4 et 5) et règle la procédure d'introduction de la demande d'agrément (articles 6 et 7). Par ailleurs, le projet détermine par qui l'agrément est accordé (article 8) et la période sur laquelle il porte (article 9). En outre, il oblige l'entreprise ou l'association agréée à remettre au ministre compétent un rapport annuel d'activité dont le contenu et les conditions de remise sont fixées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 10). L'agrément peut être suspendu ou retiré lorsqu'une entreprise ou une association agréée ne satisfait plus aux conditions de l'ordonnance en projet (article 11).

Les articles 12 à 14 du projet règlent le financement des initiatives et entreprises agréées. En ce qui concerne plus spécifiquement les initiatives locales de développement de l'emploi, il est prévu que la subvention consiste en un subside annuel de fonctionnement pour couvrir les tâches d'accompagnement du public cible, en une subvention salariale forfaitaire destinée à l'encadrement et en un prêt qui peut être obtenu à des conditions particulières auprès de la Société Régionale d'Investissement (article 13, § 1^{er}).

.../...

Outre le subside annuel de fonctionnement, la subvention salariale forfaitaire et le prêt à des conditions particulières, la subvention des entreprises d'insertion consiste en une subvention salariale dégressive annuelle, "sans préjudice de l'application de la législation, sur l'expansion (lire : en matière d'expansion) économique" (article 13, § 2).

Il est instauré un dispositif de concertation et de suivi, la "plate-forme de concertation de l'économie sociale", dont le projet énumère les missions et comporte un certain nombre de règles minimales concernant sa composition (article 15).

Par ailleurs, le projet contient notamment une disposition relative au contrôle des initiatives et entreprises agréées (article 16) et une disposition transitoire en faveur des entreprises d'insertion qui, soit au titre de l'ordonnance du 22 avril 1999 relative à l'agrément et au financement des entreprises d'insertion, soit au titre d'expérience pilote ont déjà été subventionnées par la Région de Bruxelles-Capitale, en ce sens qu'elles peuvent introduire une demande de financement lorsque le financement déjà prévu vient à échéance (article 18).

2. L'ordonnance du 22 avril 1999 visée au 1 est abrogée (article 17).

La réglementation en projet est appelée à se substituer à l'ordonnance à abroger et présente par comparaison avec celle-ci certaines différences essentielles.

En premier lieu, le champ d'application des dispositions en projet est plus étendu dès lors qu'il ne vise pas exclusivement l'agrément et la subvention des entreprises d'insertion mais également celui des initiatives locales de développement de l'emploi. Seul l'article 3 du projet définit, d'une manière assez générale, ce qu'il faut précisément entendre par de telles initiatives.

En deuxième lieu, la condition relative à la mise à l'emploi de personnes relevant du public cible est assouplie à l'égard des entreprises d'insertion. Le pourcentage applicable en l'espèce est réduit de cinquante à trente pour cent.

.../...

En troisième lieu, le texte adapte le mode de subvention des entreprises d'insertion. Il prévoit ainsi également un "subside annuel de fonctionnement pour couvrir les tâches d'accompagnement social du public cible", la suppression de la subvention salariale dégressive pluriannuelle pour une personne qui exerce une fonction dirigeante dans l'entreprise et son remplacement par une "subvention salariale (forfaitaire) destinée à l'encadrement". Le projet d'ordonnance ne prévoit plus de maxima pour les subventions salariales dégressives et le montant du prêt qui peut être obtenu auprès de la Société Régionale d'Investissement de Bruxelles.

EXAMEN DU TEXTE

1. La portée de certains éléments essentiels des dispositions en projet n'apparaît pas clairement. Ainsi, la notion d'"initiative locale de développement de l'emploi" n'est pas suffisamment délimitée alors qu'elle est essentielle pour déterminer l'étendue du champ d'application des dispositions en projet et la fixation du montant concret, de la durée et des "modalités d'application" des subventions est entièrement laissée à la discrétion du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte que l'ordonnance en projet ne peut donner une idée suffisamment précise de l'objet du projet, de la nature de la subvention, des éléments pouvant être subventionnés ainsi que de l'importance de la subvention.

Ce manque de précision soulève diverses objections.

Tout d'abord, l'imprécision précitée conduit à se demander si les dispositions en projet sont relatives, dans tous leurs éléments, à une matière régionale. Le projet règle, en principe, une matière concernant le placement des travailleurs au sens de l'article 6, § 1^{er}, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, pour certains de ses aspects, une matière concernant la politique économique, visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1°, de cette même loi spéciale. Les deux matières visées sont effectivement des matières pour lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale est compétente. Du fait de la délimitation imprécise de l'objet du projet d'ordonnance et de l'absence de règles satisfaisantes régissant le système de subvention envisagé, on peut toutefois se demander s'il est exclu que certains aspects de la réglementation en projet portent par exemple sur une matière communautaire pour laquelle la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente.

Ensuite, le projet ne peut se concilier avec les principes du droit public régissant la répartition des compétences entre l'organe législatif et l'organe exécutif, le premier organe ayant confié à l'organe exécutif l'essence même des règles qu'il doit fixer, sans en même temps l'assortir lui-même d'un minimum de règles ou sans fixer des critères plus ou moins précis dont l'organe exécutif, comme en l'espèce le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, doit tenir compte pour exercer les compétences qui lui sont déléguées.

Le projet d'ordonnance soumis pour avis sera par conséquent précisé et complété afin de mieux déterminer son objet et de mieux délimiter les compétences déléguées au Gouvernement de Bruxelles-Capitale concernant l'instauration du régime de subvention, étant donné que ces compétences sont à présent bien trop générales et trop peu circonscrites ⁽¹⁾.

Les auteurs du projet doivent savoir que les précisions et compléments à apporter au projet emporteront, le cas échéant, qu'il faudra notifier le projet au préalable à la Commission européenne en application de l'article 88, alinéa 3, du Traité CE ⁽²⁾. Compte tenu des différences essentielles qui existent entre le régime en projet et celui de l'ordonnance du 22 avril 1999 - voir à ce propos les considérations formulées au 2 de l'analyse de la portée -, l'approbation que la Commission européenne a donnée le 18 mai 1998 concernant le régime inscrit à l'ordonnance du 22 avril 1999 ne peut, en effet, être réputée valoir également pour le projet d'ordonnance soumis actuellement pour avis.

Compte tenu des précisions et compléments que nécessitent le régime en projet et l'éventuelle obligation de notification préalable à la Commission européenne que cela implique, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à ne formuler, sur les dispositions du projet, qu'un certain nombre d'observations fondamentales ainsi qu'il suit.

(1) Par ailleurs, cette occasion pourrait être mise à profit pour étoffer, de manière plus judicieuse qu'il ne l'est actuellement, le commentaire des articles de l'exposé des motifs.

(2) Tel sera le cas si sur la base des dispositions en projet, des aides peuvent être octroyées individuellement sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires (voir à cet égard le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du Traité CE).

2. Selon l'article 4, 6°, du projet, il y a lieu, pour pouvoir être agréée comme initiative locale de développement de l'emploi "de compter parmi l'effectif total de l'initiative locale de développement, ou parmi l'effectif du ou des sièges d'exploitation établi(s) en Région de Bruxelles-Capitale, une moyenne annuelle d'au moins 60 % de travailleurs domiciliés en Région de Bruxelles-Capitale à la date de conclusion du contrat de travail ou, à défaut, à la date du début de l'occupation au sein de l'initiative locale de développement de l'emploi".

Une telle prescription comporte essentiellement une condition de domicile qui semble difficilement conciliable aussi bien avec le droit belge interne que le droit communautaire européen.

Bien que la condition de domicile prévue par l'article 4, 6°, du projet soit moins stricte que celle qui était prévue par l'avant-projet d'ordonnance "relatif à l'agrément et au financement des entreprises d'insertion" ⁽³⁾ sur lequel le Conseil d'Etat, section de législation, a donné le 8 octobre 1998 l'avis 27.871/1 ⁽⁴⁾, il est néanmoins utile de rappeler les observations formulées sur ce point dans cet avis :

"Conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions exercent leurs compétences en matière économique dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par la loi ou en vertu de celle-ci et par les traités internationaux ou en vertu de ceux-ci ⁽⁵⁾.

L'inscription, dans l'article 4, § 1^{er}, 4°, en projet, d'une condition de domicile vise manifestement à limiter à la Région de Bruxelles-Capitale l'effet de promotion de l'emploi. Toutefois, pareil objectif est difficilement conciliable avec les caractères fondamentaux d'une union économique belge ouverte et intégrée. Une telle mesure, en outre, place les travailleurs ayant leur domicile ou leur résidence dans une autre Région dans une position de départ moins favorable, en

(3) L'avant-projet d'ordonnance concerné a donné lieu à l'ordonnance du 22 avril 1999. Le texte de cette ordonnance ne fait pas mention d'une condition de domicile.

(4) Doc. parl., C.R.B., 1998-99, n° A-308/1.

(5) Les principes visés à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale ne doivent pas uniquement être respectés dans l'exercice des compétences économiques par les Régions mais s'étendent à tous les domaines de compétences régionales (voir notamment à ce sujet Cour d'arbitrage, arrêt n° 32/91 du 14 novembre 1991). De ce point de vue, la qualification juridique des aides visées dans le projet - placement des travailleurs ou politique économique - est donc dénuée de pertinence.

ce que les entreprises sont encouragées par un incitant financier régional à donner leur préférence à des travailleurs habitant la Région de Bruxelles-Capitale. A cet égard également, la mesure proposée constitue une entrave à la libre circulation des travailleurs dans l'union économique belge.

La condition de domicile, inscrite à l'article 4, § 1^{er}, 4°, de l'avant-projet, appelle également des questions sur le plan du droit communautaire européen. C'est ainsi que la mesure concernée pourrait être qualifiée de forme déguisée de discrimination, entravant la libre circulation des personnes. A cet égard, il suffit de se référer à l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes dans l'affaire 41/84 du 15 janvier 1986⁽⁶⁾.

3. L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet dispose que "l'entreprise ou l'association agréée pour l'activité visée à l'article 3, agréée en vertu d'un décret voté par le Conseil de la Communauté Flamande, le Conseil de la Communauté Française, l'Assemblée de la Commission Communautaire Commune ou l'Assemblée de la Commission Communautaire Française" ne peuvent prétendre à l'agrément.

La portée de cette disposition n'est pas claire.

Dans l'hypothèse où l'activité visée à l'article 3 du projet concernerait une matière régionale, on n'aperçoit pas comment pareille activité pourrait être réglée par un législateur communautaire.

Si les dispositions de l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet ont pour objet d'indiquer que les dispositions en projet ne peuvent empiéter sur le domaine des compétences communautaires, il faut constater à l'évidence que l'existence ou non d'une législation au niveau communautaire ne peut en aucune manière être déterminante pour trancher la question de savoir si la Région de Bruxelles-Capitale excède ses compétences ou non. La compétence de la Région de Bruxelles-Capitale doit pouvoir se déduire du texte du projet d'ordonnance même (voir à ce sujet l'observation 1).

⁽⁶⁾ C.d.J., arrêt n° 41/84, Pinna, du 15 janvier 1986, Jur., 1986, 17. Selon cet arrêt, les membres de la famille de travailleurs soumis à la législation française, qui résident dans un autre État membre ne peuvent par conséquent être exclus du bénéfice des prestations familiales.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME