KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.449/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 juni 2004 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Energie en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [...] tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van de werklozen", heeft op 1 juli 2004 het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.449/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de l'Énergie et du Logement, le 22 juin 2004, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à l'accord de coopération, conclu le [...] entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs", a donné le 1er juillet 2004 l'avis suivant:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat de bevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit voorontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het indienen van een ontwerp van ordonnantie noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 29 april 2004 tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen.

Dat samenwerkingsakkoord bevat twee luiken.

Enerzijds zijn een aantal bepalingen opgenomen inzake de begeleiding en de opvolging van de in het akkoord gedefinieerde categorieën van werklozen. De gewesten en de Duitstalige Gemeenschap verbinden zich ertoe om voor die werklozen begeleidingsacties op te zetten, terwijl de federale Staat zich ertoe verbindt om de opvolging van de werklozen op het vlak van hun werkbereidheid af te stemmen op die begeleidingsacties, en om een tegemoetkoming te verlenen ten behoeve van de bevoegde diensten van de gemeenschappen en de gewesten ter financiering van hun begeleidingsacties en intensieve opleidings-, werkervarings- of inschakelingsacties voor werklozen.

Anderzijds wordt in het samenwerkingsakkoord een systeem van gegevensuitwisseling opgezet teneinde de betrokken partijen toe te laten hun respectieve bevoegdheden op het vlak van de begeleiding, de opleiding en de opvolging van werklozen efficiënter uit te oefenen.

BEVOEGDHEID

1. Artikel 10, eerste lid, van het aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad om instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord bepaalt:

> "De Federale Staat verbindt zich tot een financiële tussenkomst ten behoeve van de bevoegde diensten van de Gemeenschappen en Gewesten in het kader van hun opdracht met betrekking tot de in artikel 2 en 3 bedoelde begeleidingsacties en de in artikel 4 bedoelde intensieve opleidings-, werkervarings- of inschakelingsacties voor werklozen".

Het aldus ingestelde financieringsmechanisme komt erop neer dat financiële middelen door de federale overheid ter beschikking worden gesteld ter financiering van aspecten van het beleid van de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap inzake arbeidsbemiddeling en van de gemeenschappen inzake beroepsopleiding.

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er reeds meermaals heeft op gewezen [1] is de bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies, afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. De financiering van een beleid behoort derhalve tot het regelen van de aangelegenheid waaronder het ressorteert [2]. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Daaruit volgt dat een samenwerkingsakkoord niet als gevolg mag hebben een overheid te machtigen een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt.

---

[1] Zie bijvoorbeeld advies 32.371/VR van 23 oktober 2001 betreffende een voorontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2002 van de NMBS (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, nr. 1463/1).

[2] Het in de vorige voetnoot vermelde advies verwijst in dit verband onder meer naar het arrest nr. 54/96 van het Arbitragehof van 3 oktober 1996.

Bovendien is het samenwerkingsakkoord, in zoverre het ertoe strekt de overdracht van financiële middelen van het federale niveau naar de gewesten en de gemeenschappen te regelen, niet bestaanbaar met de artikelen 175 en 177, eerste lid, van de Grondwet, krachtens dewelke de financiering van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap en van de gewesten geregeld moet worden door een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid [3].

De artikelen 10 en 11 van het goed te keuren samenwerkingsakkoord, alsmede de paragrafen 1 en 2 van bijlage 1 ervan, zijn derhalve niet bestaanbaar met de bevoegdheidsverdelende regels.

2. Krachtens artikel 24, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord maakt de werkgever die met toepassing van titel II, hoofdstuk VIII, van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid verplicht is jongeren aan te werven in het raam van een startbaanovereenkomst, de vacante startbanen bekend aan de arbeidsbureaus van de plaats van tewerkstelling "overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 7 tot 9 van het koninklijk besluit van 5 december 1969 betreffende de aangifte van collectieve afdankingen en de kennisgeving van vacante betrekkingen".

Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, er in zijn advies 37.099/1/2/3/4 [4] heeft op gewezen, is de kennisgeving van vacante betrekkingen aan de openbare diensten voor arbeidsvoorziening een aspect van het beleid inzake arbeidsbemiddeling, waarvoor de gewesten bevoegd zijn krachtens artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

---

[3]Zie, in verband met de onmogelijkheid - voortvloeiend uit artikel 177, eerste lid, van de Grondwet - om door middel van een samenwerkingsakkoord de door de bijzondere wetgever aangenomen regels voor de financiering van de gewesten te wijzigen, advies 31.227/VR van 21 februari 2001 omtrent het voorontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, dat de bijzondere wet van 13 juli 2001 is geworden (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, nr. 1183/1, 68-69).

[4]Advies over een voorontwerp van "programmawet", *Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, nrs. 1138/1 en 1139/1, 319.

De verwijzing naar de artikelen 7 tot 9 van het koninklijk besluit van 5 december 1969 dient dan ook in het licht van deze bevoegdheidstoewijzing te worden gelezen, wat impliceert dat de in die artikelen bedoelde kennisgevingen zullen dienen te worden verricht aan de inzake arbeidsbemiddeling bevoegde instanties van de gewesten of van de Duitstalige Gemeenschap [5], en dat de bij de artikelen 7 en 8 van het koninklijk besluit van 5 december 1969 aan de minister bevoegd voor de tewerkstelling en de arbeid toegekende bevoegdheden, in voorkomend geval dienen te worden uitgeoefend door de bevoegde gewestregeringen of door de regering van de Duitstalige Gemeenschap [6].

Zo geïnterpreteerd, doet artikel 24 van het samenwerkingsakkoord geen probleem rijzen ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gewesten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift en artikel 2

In het opschrift en in artikel 2 van het ontwerp dient de datum van het goed te keuren samenwerkingsakkoord (29 april 2004) nog te worden ingevuld.

Op dezelfde plaatsen dient in de Nederlandse tekst in het erin weergegeven opschrift van dat samenwerkingsakkoord het woord "de" voor het woord "werklozen" te worden geschrapt.

---

[5]Zulks wordt bevestigd in artikel 24, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord.

[6]Zie artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 52, § 3, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur le fait que la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si l'avant-projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité de déposer un projet d'ordonnance.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend porter assentiment à l'accord de coopération du 29 avril 2004 entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs.

Cet accord comprend deux volets.

D'une part, il renferme un certain nombre de dispositions relatives à l'accompagnement et au suivi des catégories de chômeurs définies dans l'accord. Ainsi, les régions et la Communauté germanophone s'engagent à mettre sur pied des actions d'accompagnement en faveur de ces chômeurs, tandis que l'État fédéral s'engage à mettre en adéquation avec ces actions d'accompagnement le suivi des chômeurs quant à leur volonté de travailler et à accorder aux services compétents des communautés et des régions une intervention en vue du financement de leurs actions d'accompagnement et de leurs actions intensives de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion des chômeurs.

D'autre part, l'accord de coopération met en place un système d'échange de données permettant aux parties concernées d'exercer plus efficacement leurs compétences respectives sur le plan de l'accompagnement, de la formation et du suivi des chômeurs.

COMPÉTENCE

1. L'article 10, alinéa 1er, de l'accord de coopération soumis pour assentiment au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale s'énonce comme suit:

> "L'État fédéral s'engage à intervenir financièrement en faveur des services compétents des Régions et des Communautés dans le cadre de leur mission relative aux actions d'accompagnement visées aux articles 2 et 3 et aux actions intensives de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion en faveur des chômeurs visées à l'article 4".

Le mécanisme de financement ainsi instauré constitue en fait la mise à disposition de moyens financiers par l'autorité fédérale en vue du financement de certains aspects de la politique des régions et de la Communauté germanophone en matière de placement et de certains aspects de la politique des communautés en matière de formation professionnelle.

Comme l'a déjà souligné le Conseil d'État, section de législation, à plusieurs reprises [1], les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Le financement d'une politique fait dès lors partie de la réglementation de la matière dont cette politique dépend [2]. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne sont pas de ses compétences. Il en résulte qu'un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité à financer des politiques échappant à son champ de compétence.

---

[1]Voir par exemple l'avis 32.371/VR du 23 octobre 2001 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2002 de la S.N.C.B (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 1463/1).

[2]L'avis mentionné dans la note de bas de page précédente fait notamment référence à cet égard à l'arrêt n° 54/96 de la Cour d'arbitrage du 3 octobre 1996.

En outre, dans la mesure où il entend régler le transfert de moyens financiers du niveau fédéral aux régions et aux communautés, l'accord de coopération n'est pas compatible avec les articles 175 et 177, alinéa 1er, de la Constitution, qui prévoient que le financement de la Communauté française et de la Communauté flamande et des régions doit être réglé par une loi adoptée à une majorité spéciale [3].

Les articles 10 et 11 de l'accord de coopération à approuver, ainsi que les paragraphes 1er et 2 de son annexe 1, ne sont dès lors pas compatibles avec les règles répartitrices de compétence.

2. Selon l'article 24, alinéa 1er, de l'accord de coopération, l'employeur soumis à l'obligation d'occuper des jeunes dans les liens d'une convention de premier emploi, en application du titre II, chapitre VIII, de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, notifie les conventions de premier emploi vacantes aux bureaux de placement de leur lieu de prestation, et ce "conformément aux dispositions des articles 7 à 9 de l'arrêté royal du 5 décembre 1969 relatif à la déclaration de licenciement collectif et à la notification des emplois vacants".

Comme l'a signalé le Conseil d'État, section de législation, en son avis 37.099/1/2/3/4 [4], la notification d'emplois vacants à des services publics de placement est un aspect de la politique en matière de placement pour laquelle les régions sont compétentes en vertu de l'article 6, § 1er, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

---

[3]Voir, à propos de l'impossibilité - découlant de l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution - de modifier, par un accord de coopération, les règles du financement des régions adoptées par le législateur spécial, l'avis 31.227/VR du 21 février 2001 sur un avant-projet de loi spéciale portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, lequel est devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001 (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1183/1, 68-69).

[4]Avis sur un avant-projet de "loi-programme", *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, nos 1138/1 et 1139/1, 319.

La référence aux articles 7 à 9 de l'arrêté royal du 5 décembre 1969 doit dès lors être lue à la lumière de cette attribution de compétence, ce qui implique que les notifications visées dans ces articles devront être faites aux instances des régions ou de la Communauté germanophone compétentes en matière de placement [5], et que les compétences que les articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 5 décembre 1969 ont attribuées au ministre ayant l'emploi et le travail dans ses attributions, devront être exercées le cas échéant par les gouvernements régionaux compétents ou par le gouvernement de la Communauté germanophone [6].

Interprété de cette manière, l'article 24 de l'accord de coopération ne pose aucun problème en matière de répartition des compétences entre l'État fédéral et les régions.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé et article 2

On complétera l'intitulé et l'article 2 du projet par la date de l'accord de coopération (29 avril 2004) auquel sera donné assentiment.

Aux mêmes endroits dans le texte néerlandais, on supprimera le mot "de" précédant le mot "werklozen" dans l'intitulé de cet accord de coopération qui y est cité.

---

[5]Comme le confirme l'article 24, alinéa 2, de l'accord de coopération.

[6]Voir l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 52, § 3, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving, assesseur de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	griffier, 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. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur.

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. W. VAN VAERENBERGH, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

M. VAN DAMME