KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.943/1/V
VAN 24 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 4 juli 2011 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met Tewerkstelling, Economie en Wetenschappelijk Onderzoek verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 5 september 2011, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de sociale economie en de erkenning van inschakelingsondernemingen en van plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid met het oog op de toekenning van toelagen', heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie regelt in hoofdzaak de erkenning en de subsidiëring van, enerzijds, “inschakelingsondernemingen” en, anderzijds, "plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid”, waarvan het maatschappelijk doel bestaat in de socio-professionele inschakeling van doelgroepwerknemers door het voortbrengen van goederen of het verlenen van diensten.

Doelgroepwerknemers zijn niet-werkende werkzoekenden die voldoen aan specifieke voorwaarden, werknemers ter beschikking gesteld met toepassing van artikel 60, § 7, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en (gewezen) gedetineerden die eveneens voldoen aan specifieke voorwaarden.

2.2. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt dat de ontworpen ordonnantie een gewestaangelegenheid regelt. De artikelen 2 en 3 bevatten definities, onder meer van de begrippen “doelgroepwerknemer” en “sociale economie”. Artikel 4 regelt de oprichting van het overlegplatform voor de sociale economie en bepaalt er de opdrachten en de samenstelling van. Het ontwerp stelt voorts de voorwaarden vast waaraan de betrokken ondernemingen en initiatieven moeten voldoen om respectievelijk als inschakelingsonderneming of als plaatselijk initiatief voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid te worden erkend (artikelen 5 tot 12) en regelt de procedure voor het indienen van de aanvraag tot erkenning (artikel 13). Daarnaast wordt bepaald voor welke periode de erkenning wordt toegekend en hoe de erkenning hernieuwd of uitgebreid kan worden (artikel 14). Het ontwerp bevat voorts een regeling met betrekking tot de overdracht van de erkenning (artikel 15).

[1] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt daaronder de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De artikelen 16 tot 19 regelen de financiering van de erkende ondernemingen en initiatieven. De subsidiëring bestaat uit een jaarlijkse degressieve loontoelage voor doelgroepwerknemers en een jaarlijkse omkaderingstoelage voor de loonkosten van het omkaderingspersoneel. De Regering kan een bijkomende en forfaitaire werkingstoelage toekennen.

De erkenning kan worden opgeschort of ingetrokken indien een erkende onderneming of vereniging niet meer voldoet aan de voorwaarden (artikel 20). De erkenning kan worden geschrapt in geval van stopzetting van de activiteiten (artikel 21). In dit kader wordt ook het verlies van het voordeel van de toelagen geregeld (artikel 22).

Er wordt een adviescommissie inzake inschakeling en sociale economie opgericht die advies geeft over de kwaliteit en de relevantie van een inschakelingsproject (artikel 23).

Het ontwerp bevat voorts een regeling betreffende het toezicht op de erkende ondernemingen en initiatieven (artikel 24) en een overgangsbepaling met betrekking tot de inschakelingsondernemingen en de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid die krachtens de ordonnantie van 18 maart 2004 betreffende de erkenning en de financiering van de plaatselijke initiatieven voor werkgelegenheid en de inschakelingsondernemingen zijn erkend en worden gesubsidieerd (artikel 26).

3. De ontworpen regeling komt in de plaats van de op te heffen ordonnantie van 18 maart 2004 en vertoont in vergelijking met deze laatste een aantal essentiële verschilpunten.

Vooreerst wordt een definitie van het begrip “sociale economie” in het ontwerp opgenomen, worden de begrippen “inschakelingsonderneming” en “plaatselijk initiatief voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid” verduidelijkt en wordt de doelgroep verruimd. In de tweede plaats wordt voorzien in de oprichting van een specifieke adviescommissie binnen de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In de derde plaats wordt een stelsel van projectoproepen door de Regering in het leven geroepen. Ten slotte wordt voorzien in een nieuwe berekeningswijze voor de financiering van de ondernemingen en de initiatieven.

VORMVEREISTEN

4. Artikel 6, § 3*bis*, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen luidt:

> "Er wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Regeringen en de federale overheid over het uitwisselen van informatie tussen de diensten voor opleiding, werkloosheid en bemiddeling, alsmede over de initiatieven met betrekking tot de programma's voor wedertewerkstelling van de niet-werkende werkzoekenden."

Het vereiste van het overleg met betrekking tot wedertewerkstellingsprogramma's valt te begrijpen in het licht van artikel 6, § 1, IX, 2°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de federale overheid ertoe verplicht om een financiële tegemoetkoming - overeenstemmend met een werkloosheidsvergoeding - toe te kennen voor iedere binnen het raam van een arbeidsovereenkomst in een wedertewerkstellingsprogramma geplaatste uitkeringsgerechtigde volledig werkloze of iedere bij of krachtens de wet daarmee gelijkgestelde persoon.[2]

De gemachtigde heeft verklaard dat de ontworpen regeling veeleer dient te worden gesitueerd in het kader van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie en dat bijgevolg de hiervoor bedoelde overlegverplichting niet van toepassing is. Voor zover evenwel de ontworpen regeling ook tot gevolg heeft dat de federale financiële tegemoetkoming als bedoeld in voornoemde bijzondere wetsbepaling wordt toegekend, dient ze weldegelijk ook als een wedertewerkstellingsprogramma in voornoemde zin te worden begrepen, en zal bijgevolg alsnog aan voornoemde overlegverplichting dienen te worden voldaan.

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

5. Het ontwerp regelt in hoofdzaak een aangelegenheid die verband houdt met de arbeidsbemiddeling, in de zin van artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en met het economisch beleid, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van dezelfde bijzondere wet. Het betreft bijgevolg een aangelegenheid waarvoor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in beginsel bevoegd is.

---

[2] Zie ook, wat die financiële tegemoetkoming door de federale overheid betreft, het bepaalde in artikel 35 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Voor zover de ontworpen regeling tewerkstellingsmaatregelen bevat ten aanzien van (gewezen) gedetineerden, kan ze eveneens worden begrepen als een aangelegenheid die onder de voornoemde gewestbevoegdheden ressorteert, en bijgevolg niet onder de gemeenschapsbevoegdheid voor de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale integratie (artikel 5, § 1, II, 7°, van de voornoemde bijzondere wet), aangezien het zwaartepunt van die tewerkstellingsmaatregelen ligt bij de arbeidsbemiddeling en de tewerkstelling van bedoelde personen, en als zodanig niet bij de sociale hulpverlening ten aanzien van hen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

6. Het ontwerp bevat tal van delegaties van verordenende bevoegdheid aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. In sommige gevallen kunnen deze delegaties worden betrokken op essentiële beleidskeuzes die, overeenkomstig de beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, in beginsel door de ordonnantiegever zelf dienen te worden gemaakt, en zijn deze bijgevolg te ruim. Dat is onder meer het geval voor artikel 2, § 2, 1° en 2°, van het ontwerp, waarbij de Regering wordt gemachtigd om, na advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de definitie van de doelgroep uit te breiden tot andere categorieën van werknemers (1°) en de nadere regels te bepalen die aantonen dat de werkzoekende tot de doelgroep behoort (2°). Die delegaties zouden meer in overeenstemming zijn met voornoemde beginselen indien het ontwerp bijvoorbeeld een algemene omschrijving zou bevatten van het begrip “doelgroepwerknemer”. Op die wijze zouden de voornoemde bevoegdheidsdelegaties immers tegelijk nader worden afgebakend.

Het verdient in elk geval aanbeveling om de in het ontwerp opgenomen bevoegdheidsdelegaties aan de Regering nog aan een nader onderzoek te onderwerpen, er daarbij van uitgaande dat essentiële beleidskeuzes in beginsel door de ordonnantiegever dienen te worden gemaakt en bepalingen die daarmee verband houden bijgevolg in de ontworpen ordonnantie moeten worden opgenomen en niet in een uitvoeringsregeling.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Mevrouwen G. SCHEPPERS en N. VAN LEUVEN, auditeurs.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.943/1/V
DU 24 AOÛT 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Recherche scientifique, le 4 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 5 septembre 2011, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subventions', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique[1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis règle essentiellement l'agrément et la subvention d'« entreprises d'insertion », d'une part, et d'« initiatives locales de développement de l'emploi » dont le but social consiste en l'insertion socioprofessionnelle de travailleurs du public cible en recourant à une activité productrice de biens ou de services, d'autre part.

Les travailleurs du public cible sont des demandeurs d'emploi inoccupés qui remplissent des conditions spécifiques, des travailleurs mis à disposition en application de l'article 60, § 7, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale et des (ex-)détenus remplissant également des conditions spécifiques.

2.2. L'article 1er du projet dispose que l'ordonnance en projet règle une matière régionale. Les articles 2 et 3 contiennent des définitions, entre autres des notions de « travailleur du public cible » et d'« économie sociale ». L'article 4 règle la création de la plate-forme de concertation de l'économie sociale et en fixe les missions et la composition. Le projet fixe en outre les conditions que les entreprises et initiatives concernées doivent remplir pour être agréées respectivement comme entreprises d'insertion ou initiatives locales de développement de l'emploi (articles 5 à 12) et règle la procédure à suivre pour introduire la demande d'agrément (article 13). Il fixe par ailleurs la période pour laquelle l'agrément est accordé ainsi que les modalités de son renouvellement ou de son élargissement (article 14). Il règle également le transfert d'agrément (article 15).

Les articles 16 à 19 règlent le financement des entreprises et initiatives agréées. La subvention consiste en une subvention salariale annuelle dégressive accordée aux travailleurs du public cible et une subvention d'encadrement qui couvre le coût salarial du personnel d'encadrement. Le gouvernement peut accorder une subvention de fonctionnement supplémentaire et forfaitaire.

[1] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par là la conformité aux normes supérieures.

L'agrément peut être suspendu ou retiré si l'entreprise ou l'association agréée ne remplit plus les conditions (article 20). L'agrément peut être supprimé en cas de cessation des activités (article 21). Dans ce cadre, le projet règle également la perte du bénéfice des subventions (article 22).

Il est créé une commission consultative en matière d'insertion et d'économie sociale qui rend des avis sur la qualité et la pertinence d'un projet d'insertion (article 23).

Le projet règle en outre le contrôle des entreprises et initiatives agréées (article 24) et prévoit un régime transitoire concernant les entreprises d'insertion et les initiatives locales de développement de l'emploi qui ont été agréées et sont subventionnées en vertu de l'ordonnance du 18 mars 2004 'relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion' (article 26).

3. Les dispositions en projet se substituent à l'ordonnance du 18 mars 2004 qui sera abrogée et comportent un certain nombre de différences essentielles par rapport à cette dernière.

Tout d'abord, le projet définit la notion d'« économie sociale », précise les notions d'« entreprise d'insertion » et d'« initiative locale de développement de l'emploi » et élargit le public cible. Deuxièmement, il prévoit la création d'une commission consultative spécifique auprès du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale. Troisièmement, le gouvernement crée un système d'appels à projets. Enfin, il est prévu un nouveau mode de calcul pour le financement des entreprises et initiatives.

FORMALITÉS

4. L'article 6, § 3*bis*, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose :

> « Une concertation associant les gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour l'échange d'informations entres les services de formation, de chômage et de placement, ainsi que les initiatives concernant les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi non occupés ».

La concertation requise en ce qui concerne les programmes de remise au travail doit s'interpréter à la lumière de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui oblige l'autorité fédérale à octroyer une intervention financière correspondant à

une indemnité de chômage pour chaque chômeur complet indemnisé ou toute personne assimilée en vertu de la loi, placés par contrat de travail dans un programme de remise au travail[2].

Le délégué a expliqué que les dispositions en projet s'inscrivent plutôt dans le cadre de l'accord de coopération du 30 mai 2005 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle et que, dès lors, l'obligation de concertation susvisée n'est pas applicable. Toutefois, dans la mesure où elles impliquent également l'octroi de l'intervention financière fédérale au sens de la disposition législative spéciale précitée, les dispositions en projet doivent effectivement s'interpréter comme un programme de remise au travail dans le sens susvisé et l'obligation de concertation précitée devra dès lors être respectée.

COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

5. Le projet règle essentiellement une matière concernant le placement des travailleurs au sens de l'article 6, § 1er, IX, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et la politique économique au sens de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 1°, de la même loi spéciale. Il s'agit dès lors d'une matière relevant en principe de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans la mesure où les dispositions en projet comportent des mesures pour l'emploi à l'égard de détenus (ex-détenus), elles peuvent également s'interpréter comme une matière relevant des compétences régionales précitées et donc pas comme une matière relevant de la compétence communautaire concernant l'aide sociale aux détenus, en vue de leur réinsertion sociale (article 5, § 1er, II, 7°, de la loi spéciale précitée), ces mesures pour l'emploi étant axées sur le placement et la mise au travail des personnes visées et non pas, en tant que telles, sur l'aide sociale à l'égard de ces personnes.

[2] Voir également, en ce qui concerne l'intervention financière accordée par l'autorité fédérale, l'article 35 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

6. Le projet comprend de nombreuses délégations de pouvoir réglementaire au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans certains cas, ces délégations se rapportent à des choix politiques essentiels qui, conformément aux principes régissant les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif, doivent en principe être arrêtés par le législateur régional bruxellois même et sont par conséquent trop larges. C'est entre autres le cas pour l'article 2, § 2, 1° et 2°, du projet qui habilite le gouvernement, après avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, à étendre la définition du public cible à d'autres catégories de travailleurs (1°) et à déterminer les modalités selon lesquelles l'appartenance du demandeur d'emploi au public cible s'établit (2°). Ces délégations seraient davantage conformes aux principes précités si, par exemple, le projet comportait une définition générale de la notion de « travailleur du public cible ». En effet, de cette manière, les délégations de compétences précitées seraient en même temps mieux circonscrites.

En tout état de cause, il est recommandé de réexaminer les délégations de compétences que le projet accorde au gouvernement en ayant à l'esprit que les choix politiques essentiels doivent en principe être arrêtés par le législateur régional et que les dispositions en la matière doivent dès lors figurer dans l'ordonnance en projet et non pas dans un dispositif d'exécution.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	E. BREWAEYS, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mesdammes G. SCHEPPERS et N. VAN LEUVEN, auditeurs.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. SMETS, conseiller d'État.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN P. LEMMENS