



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.652/1
van 7 april 2014

avis 55.652/1
du 7 avril 2014

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de steun
voor omkadering en
kennisoverdracht'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif aux
aides à l'encadrement et à la
transmission du savoir'

Op 6 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek en Buitenlandse handel (Landbouwbeleid), verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de steun voor omkadering en kennisoverdracht'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 april 2014.

*

Le 6 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et du Commerce extérieur (Politique agricole), à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif aux aides à l'encadrement et à la transmission du savoir'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 27 mars 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 avril 2014.

*

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevat nadere regels betreffende de steun voor omkadering en voor de overdracht van kennis, bedoeld in de artikelen 14 tot 18 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 'betreffende de steun ter bevordering van de economische expansie'.

Het ontwerp is bestemd om in de plaats te komen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 juni 2008¹ 'betreffende de steun voor omkadering en kennisoverdracht'.

3.1. De ontworpen regeling vindt in hoofdzaak rechtsgrond in de voornoemde bepalingen van de organieke ordonnantie gelezen in samenhang met artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', op grond waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering over een algemene bevoegdheid tot uitvoering van de ordonnanties beschikt, zonder dat die bevoegdheid uiteraard kan impliceren dat afbreuk wordt gedaan aan de bedoeling van de ordonnantiegever of dat ermee de draagwijdte van de ordonnantie wordt verruimd of ingeperkt.

3.2. Sommige artikelen van het ontwerp vinden evenwel rechtsgrond in andere bepalingen dan de artikelen 14 tot 18 van de voornoemde organieke ordonnantie, gelezen in samenhang met artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

Dat is het geval voor de artikelen 14 tot 16 van het ontwerp, inzake de procedure voor de toekenning en de vereffening van de steun. Deze artikelen moeten worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 71 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007, naar luid waarvan de regering de nadere regels vaststelt voor het onderzoek van de aanvragen, evenals de nadere regels voor de toekenning en uitkering van de steun, teneinde de transparantie en doeltreffendheid van de procedure te verzekeren.

3.3. Artikel 15, § 2, derde lid, van het ontwerp heeft betrekking op het geval waarin de termijn voor toekenning van de steun niet wordt nageleefd en vindt rechtsgrond in artikel 73 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 dat de regering opdraagt om de termijnen vast te leggen waarbinnen de aanvragen moeten worden onderzocht. Tevens wordt in het voornoemde

¹ In zowel het tweede lid van de aanhef als in artikel 19, eerste lid, van het ontwerp, wordt verkeerdelijk melding gemaakt van het besluit van "28 juni 2008".

artikel 73 bepaald dat de regering in de toekenning kan voorzien van een schadevergoeding aan de begunstigde indien de betrokken termijnen worden overschreden.

3.4. Artikel 17 van het ontwerp heeft betrekking op de controle van de steun. Dit artikel moet worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 66 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007, naar luid waarvan de regering de nadere regels vaststelt voor de controle van de naleving van de voorwaarden gekoppeld aan de toekenning van de steun.

4. Voor een aantal bepalingen van het ontwerp biedt de organieke ordonnantie van 13 december 2007 geen rechtsgrond.

In de mate de artikelen 3, 7 en 12 van het ontwerp bepaalde sectoren en ondernemingen uitsluiten van steun voor omkadering en kennisoverdracht, zonder dat die uitsluiting reeds volgt uit verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006,² moet erop worden gewezen dat voor dergelijke regeling, die betrekking heeft op de vaststelling van het toepassingsgebied van de steunregeling, een voldoende afgebakende machtiging door de ordonnantiegever dient te bestaan,³ wat evenwel niet het geval is: in de organieke ordonnantie van 13 december 2007 ontbreekt iedere machtiging daaromtrent. In de mate zij, buiten de in de voornoemde verordening vermelde gevallen, sectoren of ondernemingen van de steun uitsluiten, is er voor de artikelen 3, 7 en 12 van het ontwerp noch in de ordonnantie, noch in enige andere door de ordonnantiegever vastgestelde bepaling, rechtsgrond te vinden. Dezelfde conclusie geldt ten aanzien van bijlage 1 bij het ontwerp, aangezien deze samenhangt met de artikelen 3, 7 en 12.

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST

5. Het ontwerp bevat een steunregeling ten behoeve van ondernemingen voor zogenaamd “peterschap” in de schoot van een onderneming “in het kader van het onthaal van een stagiair”.⁴ Het begrip “stagiair” wordt omschreven in artikel 1, 2°, van het ontwerp⁵.

² Artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun’, somt een aantal sectoren op waarop de verordening niet van toepassing is en die in ieder geval zijn uitgesloten.

³ Zie in dat verband de opmerking die de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft gemaakt bij (het toenmalige) artikel 6 van het voorontwerp van organieke ordonnantie ‘betreffende de steun ter bevordering van de economische expansie’, in advies 41.757/1 van 14 december 2006 (*Parl.St. Br.H.Parl.* 2006-07, nr. A-403/1, 41).

⁴ Het betreft de bepalingen van hoofdstuk II van het ontwerp en bijlage 2 ervan. Met betrekking tot deze bijlage mag trouwens in bijkomende orde worden opgemerkt dat de bevoegdheid die in artikel 5, vierde lid, van het ontwerp aan de minister wordt gedelegeerd om de bijlage aan te passen “in functie van de beleidsprioriteiten” te onbepaald en derhalve te ruim is om toelaatbaar te kunnen worden geacht.

⁵ Overeenkomstig artikel 1, 2°, van het ontwerp wordt als een “stagiair” beschouwd, “de werkzoekende die werkervaring opdoet bij een micro-, kleine of middelgrote onderneming in het kader van een individuele beroepsopleiding in een onderneming zoals bedoeld in hoofdstuk IV van het besluit van de Franse Gemeenschapsexecutieve van 12 mei 1987 betreffende de beroepsopleiding of in hoofdstuk III van titel III van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding”.

Er dient te worden vastgesteld dat de in het ontwerp geregelde tegemoetkoming inzake het peterschap van stagiairs, in het kader van een individuele beroepsopleiding in een onderneming, niet kan worden ingepast in de uitzonderingsbevoegdheid welke artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aan de gewesten heeft gelaten op het vlak van de beroepsomscholing en -bijscholing. De ontworpen regeling gaat op dat punt dan ook de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te buiten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Vooraan in de aanhef – in het eerste en tweede lid – dient als volgt te worden gerefereerd aan de bepalingen die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken:

“Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, artikel 8, eerste lid;

Gelet op de organieke ordonnantie van 13 december 2007 betreffende de steun ter bevordering van de economische expansie, artikelen 14 tot 18, 66, 71 en 73;”.

Artikel 14

7. Ter wille van de terminologische eenvormigheid vervange men in artikel 14, § 2, tweede lid, van het ontwerp het woord “materieel” door het woord “gereedschap” (outillage).

Artikel 15

8. Naar analogie van de Franse tekst schrijve men aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 15, § 1, van het ontwerp “de al dan niet volledige aard van het aanvraagdossier”. Tevens late men de Nederlandse tekst van artikel 15, § 2, eerste lid, aanvangen als volgt: “Indien het aanvraagdossier volledig is, ...”.

9. Ermee rekening houdend dat bij het aanvraagformulier veelal ook bijlagen zullen zijn gevoegd, schrijve men in artikel 15, § 3, eerste lid, “Indien het aanvraagdossier niet volledig is, ...” (“Si le dossier de demande n’est pas complet, ...”).⁶

*

⁶ Zie trouwens ook artikel 15, § 3, eerste lid, *in fine*, van het ontwerp, waarin wordt gerefereerd aan de aanvulling van het “dossier”.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis fixe des modalités relatives aux aides à l'encadrement et à la transmission du savoir, visées aux articles 14 à 18 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 'relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique'.

Le projet est destiné à remplacer l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2008 ¹ 'relatif aux aides à l'encadrement et à la transmission du savoir'.

3.1. La réglementation en projet trouve essentiellement son fondement juridique dans les dispositions précitées de l'ordonnance organique, combinées avec l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', en vertu duquel le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'un pouvoir général d'exécution des ordonnances, sans que ce pouvoir puisse impliquer nécessairement qu'il est porté atteinte à l'intention du législateur ordonnancier ou qu'il étend ou réduit la portée de l'ordonnance.

3.2. Toutefois, certains articles trouvent un fondement juridique dans d'autres dispositions que les articles 14 à 18 de l'ordonnance organique précitée, combinés avec l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

Tel est le cas des articles 14 à 16 du projet relatifs à la procédure d'octroi et de liquidation de l'aide. Ces articles doivent être réputés trouver un fondement juridique dans l'article 71 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007, aux termes duquel le gouvernement fixe les modalités d'instruction des demandes, ainsi que les modalités d'octroi et de liquidation de l'aide, de manière à assurer la transparence et l'efficacité de la procédure.

3.3. L'article 15, § 2, alinéa 3, du projet concerne le cas où le délai d'octroi de l'aide n'est pas respecté et trouve son fondement juridique dans l'article 73 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 qui charge le gouvernement de déterminer les délais dans lesquels les demandes doivent être instruites. L'article 73 précité dispose en outre que le gouvernement peut prévoir l'octroi d'indemnités au bénéficiaire en cas de dépassement des délais concernés.

3.4. L'article 17 du projet porte sur le contrôle des aides. Cet article doit être réputé trouver un fondement juridique dans l'article 66 de l'ordonnance organique du

¹ Tant le deuxième alinéa du préambule que l'article 19, alinéa 1^{er}, du projet mentionnent erronément l'arrêté du « 28 juin 2008 ».

13 décembre 2007, aux termes duquel le gouvernement fixe les modalités de contrôle du respect des conditions liées à l'octroi des aides.

4. L'ordonnance organique du 13 décembre 2007 ne procure pas de fondement juridique à certaines dispositions du projet.

Dans la mesure où les articles 3, 7 et 12 du projet excluent certains secteurs et entreprises de l'aide à l'encadrement et à la transmission du savoir, sans que cette exclusion ne découle déjà du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006², il faut souligner qu'un tel dispositif, qui concerne la fixation du champ d'application du régime d'aide, doit reposer sur une habilitation suffisamment circonscrite par le législateur ordonnancier³, ce qui n'est toutefois pas le cas : l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 est dépourvue de toute habilitation à ce sujet. Dans la mesure où ils excluent des secteurs ou entreprises des aides, outre les cas mentionnés dans le règlement précité, les articles 3, 7 et 12 du projet ne peuvent trouver de fondement juridique ni dans l'ordonnance ni dans aucune autre disposition arrêtée par le législateur ordonnancier. La même conclusion s'applique à l'annexe 1 du projet, celle-ci étant liée aux articles 3, 7 et 12.

COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

5. Le projet contient un régime d'aide en faveur des entreprises pour ce que l'on appelle le « tutorat » au sein d'une entreprise « dans le cadre de l'accueil d'un stagiaire »⁴. La notion de « stagiaire » est définie à l'article 1^{er}, 2°, du projet⁵.

Force est de constater que l'aide réglée dans le projet en matière de tutorat de stagiaires ne peut être considérée, dans le cadre d'une formation professionnelle individuelle dans une entreprise, comme relevant de la compétence d'exception que l'article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' a laissée aux régions dans le domaine de la reconversion et du recyclage professionnels. Le régime en projet excède dès lors sur ce point les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

² L'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 'concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis', énumère une série de secteurs auxquels le règlement n'est pas applicable et qui sont en tout état de cause exclus.

³ Voir à cet égard l'observation formulée par le Conseil d'État, section de législation, à propos de l'(ancien) article 6 de l'avant-projet d'ordonnance organique 'relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique', dans l'avis 41.757/1 du 14 décembre 2006 (*Doc. parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2006-07, n° A-403/1, 41).

⁴ Il s'agit des dispositions du chapitre II du projet et de son annexe 2. Concernant cette annexe, on peut du reste observer, à titre subsidiaire, que le pouvoir que l'article 5, alinéa 4, du projet, délègue au ministre en vue d'adapter l'annexe « en fonction des priorités politiques » n'est pas assez précis et par conséquent trop large pour pouvoir être réputée admissible.

⁵ Conformément à l'article 1^{er}, 2°, du projet, est considéré comme « stagiaire » « le demandeur d'emploi qui acquiert une expérience de travail dans une micro-, une petite ou une moyenne entreprise dans le cadre d'une formation professionnelle individuelle en entreprise telle que prévue dans le chapitre IV de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle ou dans le chapitre III du titre III de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant l'organisation de l'emploi et de la formation professionnelle ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Au début du préambule – aux premier et deuxième alinéas – il y a lieu de viser les dispositions procurant un fondement juridique à la réglementation en projet comme suit :

« Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, l'article 8, alinéa 1^{er} ;

Vu l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique, les articles 14 à 18, 66, 71 et 73 ; ».

Article 14

7. Par souci d'uniformité terminologique, on remplacera, dans le texte néerlandais de l'article 14, § 2, alinéa 2, du projet, le mot « materieel » par le mot « gereedschap » (« outillage »).

Article 15

8. Par analogie avec le texte français, on écrira, à la fin du texte néerlandais de l'article 15, § 1^{er}, du projet, « de al dan niet volledige aard van het aanvraagdossier ». En outre, on rédigera le début du texte néerlandais de l'article 15, § 2, alinéa 1^{er}, comme suit : « Indien het aanvraagdossier volledig is, ... ».

9. Compte tenu du fait que des annexes seront aussi généralement jointes au formulaire de demande, on écrira à l'article 15, § 3, alinéa 1^{er}, « Si le dossier de demande n'est pas complet, ... » (« Indien het aanvraagdossier niet volledig is, ... »)⁶.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁶ Voir du reste également la fin de l'article 15, § 3, alinéa 1^{er}, du projet, où il est question de compléter le « dossier ».