



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.560/1
van 5 januari 2018

avis 62.560/1
du 5 janvier 2018

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie ‘met betrekking
tot de erkenning en de
ondersteuning van het sociale
ondernemerschap’

un avant-projet d’ordonnance
‘relative à l’agrément et au
soutien des entreprises
sociales’

Op 27 november 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘met betrekking tot de erkenning en de ondersteuning van het sociale ondernemerschap’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 december 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Joke GORIS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 januari 2018.

*

Le 27 novembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 19 décembre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Joke GORIS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 janvier 2018.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en rekening houdend met de actuele werklast in de afdeling Wetgeving, heeft deze laatste zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, 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 beoogt een regeling in te voeren voor de erkenning en de ondersteuning van het sociale ondernemerschap, waarbij wordt voorzien in de financiering van erkende sociale ondernemingen die een inschakelingsprogramma uitvoeren en de ondersteuning van die ondernemingen door onder meer consultancykantoren. De ontworpen regeling komt in de plaats van de ordonnantie van 18 maart 2004 ‘betreffende de erkenning en de financiering van de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de inschakelingsondernemingen’, die wordt opgeheven.

2.2. Artikel 2 van het voorontwerp definieert een aantal begrippen. Vervolgens worden de voorwaarden bepaald waaraan privaatrechtelijke (artikelen 3 tot 6) en publiekrechtelijke (artikelen 7 tot 10) rechtspersonen moeten voldoen om door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: Regering) als sociale onderneming te worden erkend (artikel 11). Het voorontwerp regelt voorts het mandaat en de financiering van de sociale ondernemingen om een inschakelingsprogramma te realiseren (artikelen 14 tot 19), de evaluatie van de sociale ondernemingen en van de uitvoering van de aan te nemen ordonnantie (artikelen 20 tot 24), de oprichting en de taakomschrijving van de Adviesraad voor sociaal ondernemerschap (artikel 25), de ondersteuningsmiddelen voor de sociale ondernemingen (artikelen 26 tot 28) en de controle en het toezicht op de toepassing van de aan te nemen ordonnantie en haar uitvoeringsmaatregelen (artikelen 29 en 30). Het voorontwerp bevat ten slotte wijzigings-, opheffings- en overgangsbepalingen (artikelen 31 tot 34). Artikel 35 draagt de Regering op om de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie te bepalen.

BEVOEGDHEID

3. Het voorontwerp 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 ‘tot hervorming der instellingen’, en met het economische beleid, zoals bedoeld bij artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van dezelfde bijzondere wet, en regelt bijgevolg een aangelegenheid waarvoor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in beginsel bevoegd is.

4. Luidens artikel 2, 3°, van het voorontwerp moet de werkloze werkzoekende, die wordt aangeduid als werknemer van de doelgroep op wie het inschakelingsprogramma betrekking heeft, gedomicilieerd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Vraag is echter of deze woonplaatsvereiste verenigbaar is met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en met het Europese unierecht waaraan in laatstgenoemde bepaling wordt gerefereerd.

In de adviezen 25.772/1 van 24 april 1997², 27.871/1 van 8 oktober 1998³ en 34.968/1 van 26 juni 2003⁴, werd dienaangaande het volgende opgemerkt:

“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 (...).

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 (...).”

Deze opmerking geldt eveneens voor de in het voorliggende voorontwerp geregelde woonplaatsvereiste.

5. Artikel 31 van het voorontwerp bevat een wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 1993 ‘tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de socio-culturele sector’. Het oprichten en het bepalen van de bevoegdheden van de paritaire comités is een aangelegenheid die behoort tot het arbeidsrecht, waarvoor overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de federale overheid bevoegd is. Artikel 31 dient bijgevolg uit het voorontwerp te worden weggelaten.

² Adv.RvS 25.772/1 van 24 april 1997 over een ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 22 april 1999 ‘betreffende de erkenning en de financiering van de inschakelingsondernemingen’, *Parl.St.* Br.H.Parl. 1998-99, nr. A-308/2, 38.

³ Adv.RvS 27.871/1 van 8 oktober 1998 over een ontwerp dat geleid heeft tot dezelfde ordonnantie van 22 april 1999.

⁴ Adv.RvS 34.968/1 van 26 juni 2003 over een ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 18 maart 2004, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2003-04, nr. A-503/1, 20.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. De vraag rijst of de ontworpen bepalingen staatssteun betreffen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarvoor overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU een voorafgaande aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie geldt. De artikelen 15 tot 18 van het voorontwerp bevatten immers een regeling voor de toekenning van een compensatie voor de openbare dienst aan de sociale inschakelingsondernemingen die inschakelingsprogramma's uitvoeren. Artikel 27 bepaalt voorts dat ook consultancykantoren subsidies kunnen bekomen voor het uitvoeren van de taken vermeld in artikel 26 van het voorontwerp.

Algemeen wordt aangenomen dat zowel het verlenen van financiële steun als het toekennen van een vermindering van sociale zekerheidsbijdragen beschouwd moeten worden als een economisch voordeel dat met staatsmiddelen wordt bekostigd.⁵ Ook wordt in beginsel aanvaard dat deze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.⁶

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, stelt de gemachtigde wat betreft de compensatie voor de openbare dienst, opgenomen in de artikelen 15 tot 18 van het voorontwerp, het volgende:

“L'article 15 instaure une mesure financière consistant en un financement sous forme de compensation de service public. En cela cette mesure relève donc du champ d'application de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.”

Met betrekking tot de subsidie aan consultancykantoren, geregeld in artikel 27 van het voorontwerp, stelt de gemachtigde het volgende:

“La subvention octroyé aux agences-conseils relève du champ d'application du Règlement (UE) N°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.”

Het verdient aanbeveling om met betrekking tot de door de gemachtigde aangegeven begrenzing van de met toepassing van artikel 27 van het voorontwerp te verlenen financiële steun eveneens⁷ een uitdrukkelijke bepaling op te nemen in het voorontwerp, zo niet

⁵ Doorgaans wordt niet betwist dat aan deze voorwaarden van het begrip staatssteun is voldaan. Zie o.m.: HvJ 17 juni 1999, C-75/97, *België/Commissie*, nr. 23.

⁶ J. DE BEYS, “Politique belge de l'emploi et contrôle des aides d'Etat”, *Soc.Kron.* 2006, afl. 6, 309. Zie ook inzake fiscale zaken: R. GRAEVES, “Autonomous Regions, Taxation and EC State Aid Rules”, *ELRev.* 2009, afl. 5, 779-793.

⁷ Wat betreft de met toepassing van de artikelen 15 tot 18 van het voorontwerp te verlenen financiële steun bevat artikel 14 van het voorontwerp een verwijzing naar het besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’.

dient er in elk geval bij de uitvoering van de ontworpen regeling voor gewaakt te worden dat die begrenzing niet wordt overschreden.

7. De draagwijdte van de ontworpen regeling is onduidelijk wat sommige essentiële onderdelen ervan betreft. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk wat moet worden verstaan onder “een minimum aan betaalde kwalitatieve en duurzame arbeid” (artikelen 4, 3°, en 8, 3°, van het voorontwerp) of “de uitoefening van een democratisch bestuur” zoals omschreven in de artikelen 6, 1°, 2° en 3°, en 10, 1°, 2° en 3°, van het voorontwerp, op grond waarvan nochtans moet worden vastgesteld of een sociale onderneming aan de erkenningsvoorwaarden voldoet. Het gebruik van dergelijke vage begrippen is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, wat dient te worden verholpen.

8. Het voorontwerp bevat tal van (ruime) delegaties van verordenende bevoegdheid aan de Regering. De delegatie van regelgevende bevoegdheid in een aangelegenheid die door de Grondwet niet is voorbehouden aan de wetgever, is in overeenstemming met artikel 105 van de Grondwet.⁸ Dit neemt niet weg dat de democratische legitimiteit van de met de delegaties beoogde regeling zou worden versterkt door de voornaamste onderdelen ervan in de wet te regelen. De openbare bespreking ervan in het parlement biedt daarenboven meer inzicht in de belangenafweging die daarbij werd gemaakt, dan het geval is voor een regeling bij besluit.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, adviseert dan ook om de ontworpen delegaties opnieuw te onderzoeken en om na te gaan of niet beter meer onderdelen van de met de delegaties beoogde regeling in de ontworpen regeling zelf kunnen worden verwerkt en of die delegaties dienovereenkomstig kunnen worden ingeperkt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

9. In artikel 2 van het voorontwerp dient aan het begin de verwijzing naar “§ 1” te worden weggelaten.

10. In artikel 2, 7°, van het voorontwerp schrijve men “hoofdstuk 6” in plaats van “hoofdstuk 4”.

11. In artikel 2, 13°, van het voorontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst “18 maart 2004” en dient het correcte opschrift van de ordonnantie van 18 maart 2004 te worden vermeld (“betreffende de erkenning en de financiering van de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de inschakelingsondernemingen”).

⁸ Zie ook: GwH 15 januari 2009, nr. 8/2009, B.6.2; GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.6.1; GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.8; GwH 28 april 2016, nr. 56/2016, B.14.4; GwH 28 april 2016, nr. 57/2016, B.24; GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.6.3; GwH 22 september 2016, nr. 118/2016, B.4.

Artikel 11

12. In artikel 11 van het voorontwerp dient aan het begin de verwijzing naar “§ 1” te worden weggelaten.

13. In artikel 11, 4°, e), van het voorontwerp dienen in de Nederlandse tekst de woorden “eerste alinea” te worden vervangen door “§ 1” en de woorden “vijfde alinea” door de woorden “vijfde lid”.

Artikel 14

14. In artikel 14, § 1, van het voorontwerp schrijve men “overeenkomstig hoofdstuk 3” in plaats van “overeenkomstig hoofdstuk 2”.

15. In artikel 14, § 2, van het voorontwerp kan de zinsnede “, uitgegeven in het Publicatieblad van de Europese Unie L7 van 11 januari 2012” worden weggelaten.

Onderafdeling 2

16. Aangezien de artikelen 16, 17 en 18 van het voorontwerp handelen over het bedrag en de toekenning van de compensatie voor de openbare dienst die de Regering aan een sociale inschakelingsonderneming kan toekennen, verdient het aanbeveling om het opschrift van onderafdeling 2 op overeenkomstige wijze aan te passen.

Onderafdeling 3

17. In de Nederlandse tekst van het voorontwerp dient “Onderafdeling 3” te worden geschreven (niet: “Afdeling 3”).

Hoofdstuk 6

18. In de nummering van het hoofdstuk schrijve men in de Nederlandse tekst “6” in Arabische cijfers in plaats van in Romeinse cijfers.

Artikel 25

19. In artikel 25, § 1, 2°, van het voorontwerp schrijve men “artikel 15, § 2” in plaats van “artikel 16, §2”.

Artikel 26

20. In de Nederlandse tekst van artikel 26, § 2, 4°, van het voorontwerp schrijve men “hoofdstuk 2” in plaats van “hoofdstuk II”.

Artikel 27

21. In artikel 27, § 1, van het voorontwerp dient te worden verwezen naar “artikel 26, § 2” in plaats van naar “artikel 26, §1”.

Artikel 29

22. In artikel 29, § 2, van het voorontwerp dient in de Nederlandse tekst het opschrift van de ordonnantie van 30 april 2009 correct te worden weergegeven (“betreffende het toezicht op de reglementeringen inzake werkgelegenheid die tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoren en de invoering van administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op deze reglementeringen”).

Artikel 30

23. In artikel 30 van het voorontwerp dient het opschrift van de ordonnantie van 8 oktober 2015 correct te worden vermeld (“houdende algemene regels betreffende de inhouding, de terugvordering en de niet-vereffening van subsidies op het vlak van werkgelegenheid en economie”).

Artikel 33

24. In artikel 33, 1° van het voorontwerp dient ook melding te worden gemaakt van de wijzigende ordonnanties van 9 juli 2015 en 8 oktober 2015 en dienen de woorden “wordt opgeheven” te worden geschrapt.

25. In artikel 33, 2°, van het voorontwerp dient in de Nederlandse tekst het correcte opschrift van de ordonnantie van 26 april 2012 te worden vermeld (“betreffende de sociale economie en de erkenning van inschakelingsondernemingen en plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid met het oog op de toekenning van toelagen”).

SLOTOPMERKING

26. Zoals ook reeds is gebleken uit een groot aantal van de hiervoor gemaakte opmerkingen, verdient de tekst van het voorontwerp, met inbegrip van de memorie van toelichting, nog een grondig taalkundig en redactioneel nazicht. Zo stemmen op tal van plaatsen de Nederlandse en de Franse tekst niet met elkaar overeen.⁹ Ook dient de Raad van State vast te stellen dat de kwaliteit van inzonderheid de Nederlandse tekst van het voorontwerp duidelijk te wensen overlaat en dat verschillende bepalingen van het voorontwerp niet met de vereiste zorg of nauwkeurigheid zijn opgesteld.¹⁰ Tal van de hiervoor bij wijze van voorbeeld vermelde onnauwkeurigheden hadden overigens kunnen worden verholpen bij een eenvoudig nazicht van de tekst vooraleer deze om advies aan de Raad van State voor te leggen. In geen geval echter zou kunnen worden aanvaard dat aan het Brusselse parlement teksten worden voorgelegd en vervolgens door deze laatste worden aangenomen waarvan uit taalkundig-redactioneel oogpunt de ene taalversie duidelijk kwalitatief slechter is dan de andere taalversie.

*

⁹ Bij wijze van voorbeeld kan op de volgende bepalingen worden gewezen: artikel 8, 2°; artikel 12, § 2, inleidende zin; artikel 23, § 2, 2° (de Nederlandse tekst dient te luiden als volgt: “de erkenningen en mandaten die sinds het vorige rapport toegekend, geweigerd of ingetrokken werden”).

¹⁰ Bij wijze van voorbeeld kan op de volgende bepalingen worden gewezen: artikel 2, § 1, 1°, c), en artikel 6, inleidende zin (men schrijve in de Nederlandse tekst “democratisch” in plaats van “democratische”); artikel 2, § 1, 5° (in de Franse tekst schrijve men “relative” in plaats van “relatives”); artikelen 4, 2°, en 8, 2° (in de Nederlandse tekst dient de formulering te worden herbekeken); artikel 5, 2°, en artikel 9, 2° (in de Nederlandse tekst dient het tweede deel van de tekst telkens te worden vervangen door “anderzijds duurzame productie- en consumptiemethodes nagestreefd worden”); opschrift van afdeling 2 van hoofdstuk 2 en artikel 7, § 1 (men schrijve telkens in de Nederlandse tekst “sociaal” in plaats van “sociale”); artikel 7, § 2, 1° (in de Nederlandse tekst dient het woord “Hetzij” te worden vervangen door het woord “hetzij”); artikel 7, § 2, 2° (in de Nederlandse tekst dient tussen de woorden “door de overheid” en “opgericht” het woord “zijn” te worden gevoegd); artikel 7, § 2, 3° (men schrijve in de Nederlandse tekst “staan” in plaats van “staand”); artikel 10, 3° (in de Nederlandse tekst dient het woord “kent” geschrapt te worden); artikel 14, §§ 1 en 5 (in de Nederlandse tekst dienen de woorden “oproeping voor kandidaten” te worden vervangen door de woorden “oproep tot kandidaatstelling”); artikel 14, § 5 (men schrijve in de Nederlandse tekst “volgens” in plaats van “volgende”); artikel 15, § 2, 2° (in de Nederlandse tekst schrijve men “werkomgeving” in plaats van “arbeidsomgeving”; in de Franse tekst herbekijk men de grammaticale congruentie van de woorden “procédures sociales et administrative”); artikel 24, § 1, 1° (in de Franse tekst schrijve men “développements” in plaats van “développement”); artikel 24, § 1, 2° (men schrijve in de Nederlandse tekst “vooruitgang” in plaats van “vooruitgangen”); artikel 29, § 1 (men schrijve in de Nederlandse tekst “haar uitvoeringsmaatregelen” in plaats van “zijn uitvoeringsmaatregelen”); artikel 31 (men schrijve in de Nederlandse tekst “eerste lid” in plaats van “eerst lid”).

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

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'instaurer un régime d'agrément et de soutien des entreprises sociales et prévoit à cet effet le financement d'entreprises sociales agréées qui mettent en œuvre un programme d'insertion et le soutien de ces entreprises, notamment par des agences-conseils. Le régime en projet remplace 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', qui est abrogée.

2.2. L'article 2 de l'avant-projet définit un certain nombre de notions. Ensuite, l'avant-projet fixe les conditions auxquelles les personnes morales de droit privé (articles 3 à 6) et les personnes morales de droit public (articles 7 à 10) doivent satisfaire afin d'être agréées en tant qu'entreprise sociale par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) (article 11). L'avant-projet règle en outre le mandat et le financement des entreprises sociales pour réaliser un programme d'insertion (articles 14 à 19), l'évaluation des entreprises sociales et l'exécution de l'ordonnance envisagée (articles 20 à 24), la création et la description des missions du Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social (article 25), les dispositifs de soutien aux entreprises sociales (articles 26 à 28) ainsi que le contrôle et la surveillance de l'application de l'ordonnance envisagée et de ses mesures d'exécution (articles 29 et 30). L'avant-projet contient enfin des dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires (articles 31 à 34). L'article 35 charge le Gouvernement de déterminer la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance envisagée.

COMPÉTENCE

3. L'avant-projet règle essentiellement une matière qui concerne le placement des travailleurs au sens de l'article 6, § 1^{er}, IX, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et la politique économique au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la même loi spéciale, et règle par conséquent une matière pour laquelle la Région de Bruxelles-Capitale est en principe compétente.

4. Aux termes de l'article 2, 3^o, de l'avant-projet, le demandeur d'emploi inoccupé qui est désigné comme travailleur du public cible concerné par le programme d'insertion doit être domicilié en Région de Bruxelles-Capitale.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

La question se pose toutefois de savoir si cette condition de domicile est compatible avec l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et avec le droit de l'Union européenne visé dans cette dernière disposition.

À cet égard, les observations suivantes ont été formulées dans les avis 25.772/1 du 24 avril 1997², 27.871/1 du 8 octobre 1998³ et 34.968/1 du 26 juin 2003⁴ :

« 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 (...).

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 ce que les entreprises sont encouragées par un incitant financier régional à donner leur préférence à des travailleurs habitant la Région de Bruxelles-Capitale. À 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. À 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 (...) ».

Cette observation vaut également pour la condition de domicile réglée dans l'avant-projet soumis pour avis.

5. L'article 31 de l'avant-projet modifie l'arrêté royal du 28 octobre 1993 'instituant la Commission paritaire pour le secteur socio-culturel et fixant sa dénomination et sa compétence'. La création et la fixation des compétences des commissions paritaires est une matière qui relève du droit du travail, lui-même du ressort de l'autorité fédérale conformément à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il y a dès lors lieu d'omettre l'article 31 de l'avant-projet.

² Avis C.É. 25.772/1 du 24 avril 1997 sur un projet devenu l'ordonnance du 22 avril 1999 'relati[ve] à l'agrément et au financement des entreprises d'insertion', *Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 1998-99, n° A-308/2, p. 38.

³ Avis C.É. 27.871/1 du 8 octobre 1998 sur un projet devenu la même ordonnance du 22 avril 1999.

⁴ Avis C.É. 34.968/1 du 26 juin 2003 sur un projet devenu l'ordonnance du 18 mars 2004, *Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2003-04, n° A-503/1, p. 20.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. La question se pose de savoir si les dispositions en projet concernent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), à laquelle s'applique une obligation de notification préalable à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Les articles 15 à 18 de l'avant-projet règlent en effet l'octroi d'une compensation de service public aux entreprises sociales d'insertion qui mettent en œuvre des programmes d'insertion. L'article 27 dispose par ailleurs que les agences-conseils peuvent aussi obtenir des subventions afin d'accomplir les missions énoncées à l'article 26 de l'avant-projet.

Il est généralement admis que tant l'octroi d'une aide financière que l'octroi d'une réduction des cotisations de sécurité sociale doivent être considérés comme un avantage économique financé au moyen de ressources d'État ⁵. Il est en principe également admis que ces aides et réductions sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres ⁶.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué déclare, en ce qui concerne la compensation de service public figurant aux articles 15 à 18 de l'avant-projet, ce qui suit :

« L'article 15 instaure une mesure financière consistant en un financement sous forme de compensation de service public. En cela cette mesure relève donc du champ d'application de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ».

Concernant les subventions aux agences-conseils, réglées à l'article 27 de l'avant-projet, le délégué déclare :

« La subvention octroyée aux agences-conseils relève du champ d'application du Règlement (UE) N°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis ».

En ce qui concerne la limitation indiquée par le délégué de l'aide financière octroyée en application de l'article 27 de l'avant-projet, il est recommandé de prévoir aussi ⁷ une disposition expresse dans l'avant-projet, et si tel n'est pas le cas, il convient en tout état de cause de veiller, lors de l'exécution du dispositif en projet, à ce que cette limitation soit respectée.

⁵ Il n'est généralement pas contesté que ces conditions de la notion d'aide d'État sont remplies. Voir e.a. : C.J., 17 juin 1999, C-75/97, *Belgique/Commission*, n° 23.

⁶ J. DE BEYS, « Politique belge de l'emploi et contrôle des aides d'État », *Chron. D.S.*, 2006, n° 6, p. 309. Voir aussi en matière fiscale : R. GREAVES, « Autonomous Regions, Taxation and EC State Aid Rules », *ELRev.* 2009, n° 5, pp. 779-793.

⁷ En ce qui concerne l'aide financière octroyée en application des articles 15 à 18 de l'avant-projet, l'article 14 de l'avant-projet vise la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 'relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général'.

7. La portée de certains éléments essentiels du dispositif en projet n'apparaît pas clairement. On n'aperçoit pas, ainsi, ce qu'il y a lieu d'entendre par « un niveau minimum de travail rémunéré de qualité et durable » (articles 4, 3°, et 8, 3°, de l'avant-projet) ou « [l]'exercice d'une gouvernance démocratique » tel qu'il est décrit aux articles 6, 1°, 2° et 3°, et 10, 1°, 2° et 3°, de l'avant-projet, des notions lui permettant cependant de déterminer si une entreprise sociale répond aux conditions d'agrément. L'utilisation de notions aussi vagues ne contribuant pas à la sécurité juridique, il y a lieu d'y remédier.

8. L'avant-projet contient nombre de délégations (étendues) d'un pouvoir réglementaire au Gouvernement. La délégation d'un pouvoir réglementaire dans une matière qui n'est pas réservée au législateur par la Constitution est conforme à l'article 105 de la Constitution⁸. Il n'en demeure pas moins que la légitimité démocratique du régime visé par les délégations serait renforcée si ses principaux éléments étaient réglés dans la loi. Sa discussion en séance publique au parlement permet en outre de mieux comprendre la mise en balance qui a été effectuée à cet égard que ne le permet un régime pris par arrêté.

Le Conseil d'État, section de législation, recommande dès lors de réexaminer les délégations en projet et de vérifier s'il n'est pas préférable d'intégrer davantage d'éléments du régime visé par les délégations dans le dispositif en projet proprement dit et de limiter ces délégations en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

9. Au début de l'article 2 de l'avant-projet, on omettra la référence « § 1^{er} ».

10. À l'article 2, 7°, de l'avant-projet, on écrira « chapitre 6 » au lieu de « chapitre 4 ».

11. À l'article 2, 13°, de l'avant-projet, on écrira dans le texte néerlandais « 18 maart 2004 » et on mentionnera l'intitulé correct de l'ordonnance du 18 mars 2004 (« betreffende de erkenning en de financiering van de plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de inschakelingsondernemingen »).

Article 11

12. Au début de l'article 11 de l'avant-projet, on omettra la référence « § 1^{er} ».

13. Dans le texte néerlandais de l'article 11, 4°, e), de l'avant-projet, les mots « eerste alinea » doivent être remplacés par « § 1 » et les mots « vijfde alinea » par les mots « vijfde lid ».

⁸ Voir aussi : C.C., 15 janvier 2009, n° 8/2009, B.6.2 ; C.C., 8 mars 2012, n° 36/2012, B.6.1 ; C.C., 18 juillet 2013, n° 107/2013, B.10.2 ; C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.8 ; C.C., 28 avril 2016, n° 56/2016, B.14.4 ; C.C., 28 avril 2016, n° 57/2016, B.24 ; C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.6.3 ; C.C., 22 septembre 2016, n° 118/2016, B.4.

Article 14

14. À l'article 14, § 1^{er}, de l'avant-projet, on écrira « conformément au chapitre 3 » au lieu de « conformément au chapitre 2 ».

15. À l'article 14, § 2, de l'avant-projet, il y a lieu d'omettre le segment de phrase « , publiée au Journal officiel de l'Union européenne L7 du 11 janvier 2012 ».

Sous-section 2

16. Dès lors que les articles 16, 17 et 18 de l'avant-projet portent sur le montant et l'octroi de la compensation de service public que le Gouvernement peut accorder à une entreprise sociale d'insertion, il est recommandé d'adapter l'intitulé de la sous-section 2 en conséquence.

Sous-section 3

17. Dans le texte néerlandais de l'avant-projet, il convient d'écrire « Onderafdeling 3 » (et non : « Afdeling 3 »).

Chapitre 6

18. Dans la numérotation du chapitre, on écrira dans le texte néerlandais « 6 » en chiffres arabes plutôt qu'en chiffres romains.

Article 25

19. À l'article 25, § 1^{er}, 2°, de l'avant-projet, il y a lieu d'écrire « visés à l'article 15, § 2 » au lieu de « visé à l'article 16, § 2 ».

Article 26

20. Dans le texte néerlandais de l'article 26, § 2, 4°, de l'avant-projet, on écrira « hoofdstuk 2 » au lieu de « hoofdstuk II ».

Article 27

21. L'article 27, § 1^{er}, de l'avant-projet doit viser « l'article 26, § 2 » au lieu de « l'article 26, § 1^{er} ».

Article 29

22. Le texte néerlandais de l'article 29, § 2, de l'avant-projet doit reproduire correctement l'intitulé de l'ordonnance du 30 avril 2009 (« betreffende het toezicht op de reglementeringen inzake werkgelegenheid die tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoren en de invoering van administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op deze reglementeringen »).

Article 30

23. L'article 30 de l'avant-projet doit mentionner l'intitulé correct de l'ordonnance du 8 octobre 2015 (« portant des règles générales relatives à la rétention, au recouvrement et à la non-liquidation des subventions en matière d'emploi et d'économie »).

Article 33

24. L'article 33, 1°, de l'avant-projet doit également faire mention des ordonnances modificatives des 9 juillet 2015 et 8 octobre 2015. Par ailleurs, on omettra les mots « , est abrogée ».

25. À l'article 33, 2°, de l'avant-projet, le texte néerlandais doit mentionner l'intitulé correct de l'ordonnance du 26 avril 2012 (« betreffende de sociale economie en de erkenning van inschakelingsondernemingen en plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid met het oog op de toekenning van toelagen »).

OBSERVATION FINALE

26. Ainsi qu'il ressort de nombreuses observations formulées précédemment, le texte de l'avant-projet, y compris celui de l'exposé des motifs, doit encore faire l'objet d'un examen approfondi sur le plan linguistique et rédactionnel. Ainsi, les textes français et néerlandais ne concordent pas sur de nombreux points⁹. En outre, le Conseil d'État se doit de constater que la qualité, particulièrement du texte néerlandais, de l'avant-projet laisse clairement à désirer et que diverses dispositions n'ont pas été rédigées avec la précision et le soin requis¹⁰. Nombre des

⁹ À titre d'exemple, on peut relever les dispositions suivantes : l'article 8, 2° ; l'article 12, § 2, phrase introductive ; l'article 23, § 2, 2° (le texte néerlandais doit s'énoncer comme suit : « de erkenningen en mandaten die sinds het vorige rapport toegekend, geweigerd of ingetrokken werden »).

¹⁰ À titre d'exemple, on relèvera les dispositions suivantes : l'article 2, § 1^{er}, 1°, c), et l'article 6, phrase introductive (on écrira dans le texte néerlandais « democratisch » au lieu de « democratische ») ; l'article 2, § 1^{er}, 5° (dans le texte français, on écrira « relative » au lieu de « relatives ») ; les articles 4, 2°, et 8, 2° (il y a lieu de reformuler le texte néerlandais) ; l'article 5, 2°, et l'article 9, 2° (dans le texte néerlandais, on remplacera chaque fois la deuxième partie du texte par « anderzijds duurzame productie- en consumptiemethodes nagestreefd worden ») ; l'intitulé de la section 2 du chapitre 2 et l'article 7, § 1^{er} (on écrira chaque fois, dans le texte néerlandais, « sociaal » au lieu de « sociale ») ; l'article 7, § 2, 1° (dans le texte néerlandais, il y a lieu de remplacer le mot « Hetzij » par le mot « hetzij ») ; l'article 7, § 2, 2° (dans le texte néerlandais, il convient d'insérer le mot « zijn » entre les mots « door de overheid » et « opgericht ») ; l'article 7, § 2, 3° (on écrira dans le texte néerlandais « staan » au lieu de « staand ») ; l'article 10, 3° (dans le texte néerlandais, on supprimera le mot « kent ») ; l'article 14, §§ 1^{er} et 5 (dans le texte

imprécisions citées précédemment en exemple auraient du reste pu être corrigées en procédant à un simple contrôle du texte avant de le soumettre pour avis au Conseil d'État. On ne saurait cependant en aucun cas admettre que soient soumis au Parlement bruxellois des textes, ensuite adoptés par celui-ci, dont la qualité d'une version linguistique est nettement inférieure à l'autre d'un point de vue rédactionnel et de correction de la langue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

néerlandais, il convient de remplacer les mots « oproeping voor kandidaten » par les mots « oproep tot kandidaatstelling » ; l'article 14, § 5 (on écrira dans le texte néerlandais « volgens » au lieu de « volgende ») ; l'article 15, § 2, 2° (dans le texte néerlandais, on écrira « werkomgeving » au lieu de « arbeidsomgeving » ; dans le texte français, on reverra l'accord grammatical des mots « procédures sociales et administrative ») ; l'article 24, § 1^{er}, 1° (dans le texte français, on écrira « développements » au lieu de « développement ») ; l'article 24, § 1^{er}, 2° (il y a lieu d'écrire dans le texte néerlandais « vooruitgang » au lieu de « vooruitgangen ») ; l'article 29, § 1^{er} (on écrira dans le texte néerlandais « haar uitvoeringsmaatregelen » au lieu de « zijn uitvoeringsmaatregelen ») ; l'article 31 (dans le texte néerlandais, il y a lieu d'écrire « eerste lid » au lieu de « eerst lid »).