



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.966/1/V
van 18 september 2018

avis 63.966/1/V
du 18 septembre 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende uitvoering
van de ordonnantie betreffende
de steun voor de economische
ontwikkeling van
ondernemingen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
exécution de l'ordonnance
relative aux aides pour le
développement économique
des entreprises'

Op 19 juli 2018 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, van rechtswege verlengd tot 4 september 2018,^(*) en nogmaals verlengd tot 18 september 2018, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende uitvoering van de ordonnantie betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 4 september 2018. De kamer was samengesteld uit Bruno SEUTIN, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 september 2018.

*

Le 19 juillet 2018, 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, prorogé de plein droit jusqu'au 4 septembre 2018^(**), et encore prorogé jusqu'au 18 septembre 2018, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘portant exécution de l'ordonnance relative aux aides pour le développement économique des entreprises’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 4 septembre 2018. La chambre était composée de Bruno SEUTIN, conseiller d'État, président, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 septembre 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 strekt ertoe uitvoering te geven aan de ordonnantie van 3 mei 2018 ‘betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen’.

In artikel 1 van het ontwerp worden enkele begrippen gedefinieerd.

In artikel 2 wordt het percentage van publieke financiering bedoeld in artikel 2, 4°, van de ordonnantie van 3 mei 2018 vastgesteld dat niet mag worden overschreden om in aanmerking te komen voor steun en in artikel 3 worden de bevoegdheden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vermeld in artikel 30, § 3, van de ordonnantie van 3 mei 2018 gedelegeerd aan de minister bevoegd voor Economie.

Artikel 4 stelt het steunbedrag vast waarboven een samenwerkingsovereenkomst met Actiris moet worden gesloten en artikel 5 bepaalt de termijn om een diversiteitsplan ter goedkeuring in te dienen.

In artikel 6 worden, deels via verwijzing naar bijlage 1 bij het ontwerp, de misdrijven nader omschreven die in aanmerking worden genomen voor de toepassing van bepaalde uitsluitingsgronden bedoeld in artikel 41, eerste lid, 1° en 2°, van de ordonnantie van 3 mei 2018 en in artikel 7 worden de ambtenaren aangewezen die de uitvoering van de ordonnantie van 3 mei 2018 en haar uitvoeringsbesluiten dienen te controleren, alsook wordt het model van legitimatiekaart vastgesteld (bijlage 2 bij het ontwerp).

Artikel 8 bepaalt in welke gevallen hetzij slechts een deel van de steun, hetzij de volledige steun moet worden terugbetaald en op welke wijze het terug te betalen bedrag moet worden berekend. Artikel 9 bepaalt dat de terugbetaling dient te gebeuren door storting aan het ‘Fonds voor hulp aan de ondernemingen’.

Artikel 10 voorziet in de opheffing van enkele besluiten of onderdelen ervan en artikel 11 regelt de inwerkingtreding van het te nemen besluit, van de artikelen 75, 3°, en 76 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 ‘betreffende de steun ter bevordering van de economische expansie’ en van de hoofdstukken I, IX, X en XI en artikel 49 van de ordonnantie van 3 mei 2018. Artikel 12 bevat een uitvoeringsbepaling.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in de eerste plaats geboden door de artikelen 2, 4°, 30, § 3, 37, eerste lid, 39, eerste lid, 41, tweede lid, 42, 45, eerste lid, 49 en 77 van de voornoemde ordonnantie van 3 mei 2018, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ontleent aan

artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, *juncto* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

3.2. Voor artikel 9 van het ontworpen besluit, naar luid waarvan de terugbetalingen van de steun dient te gebeuren “door storting aan het Fonds voor hulp aan ondernemingen bedoeld in artikel 2, 1°, van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen”, dient rechtsgrond te worden gezocht in artikel 2, 1°, van de ordonnantie van 12 december 1991 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

3.3. Voor artikel 10, eerste lid, van het ontworpen besluit dat voorziet in de gehele of gedeeltelijke opheffing van vier besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt de rechtsgrond geboden door de volgende bepalingen:

- het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 april 2009 ‘betreffende de steun voor energiebesparingen en productie van energie met behulp van hernieuwbare energiebronnen’ (artikel 10, eerste lid, 1°): de artikelen 40 tot 45, 66, 71 en 73 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 ‘betreffende de steun ter bevordering van de economische expansie’, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid;

- het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 april 2009 ‘betreffende de steun voor de productie van eco-producten’ (artikel 10, eerste lid, 2°): de artikelen 46 tot 49, 66, 71 en 73 van de voornoemde organieke ordonnantie van 13 december 2007, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid;

- het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘betreffende de steun bij aanwerving ten gunste van de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen actief op het vlak van de begeleiding van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen’ (artikel 10, eerste lid, 3°): de artikelen 19 tot 24, 66, 71 en 73 van de voornoemde organieke ordonnantie van 13 december 2007, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid;

- de hoofdstukken II en IV van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘betreffende de steun voor omkadering en kennisoverdracht’ (artikel 10, eerste lid, 4°): de artikelen 14 tot 18 van de voornoemde organieke ordonnantie van 13 december 2007, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

5. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar “het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 april 2009 betreffende de steun tot bescherming van het leefmilieu, gewijzigd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 2013”. Aangezien dit besluit door het ontworpen besluit niet wordt gewijzigd of opgeheven, moet dit lid in de aanhef worden weggelaten.

Daarentegen moet aan de aanhef een lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘betreffende de steun voor omkadering en kennisoverdracht’, waarvan de hoofdstukken II en IV bij artikel 10, eerste lid, 4°, van het ontworpen besluit worden opgeheven.

Artikel 2

6. Luidens artikel 2, eerste lid, zijn de ondernemingen waarvan de financiering van publieke oorsprong vijftig procent overstijgt, uitgesloten van steun.

Gelet op hun algemeenheid, is het niet duidelijk wat de draagwijdte is van de begrippen “financiering” en “publieke oorsprong”. Wordt met “publieke oorsprong” alleen komende van de overheid bedoeld, zoals de gemeenten en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest? Omvat “financiering” enkel het verkrijgen van subsidies en leningen of wordt hiermee ook bedoeld bijvoorbeeld een inbreng van de overheid onder de vorm van kapitaalparticipatie?

Het verdient aanbeveling deze begrippen nader te preciseren in het ontwerp.

Artikel 3

7. Artikel 3 van het ontwerp luidt als volgt:

“De minister kan in overeenstemming met artikel 30, § 3, eerste lid, van de ordonnantie, per begunstigde, een maximum bepalen aan het aantal steuntoekenningen en aan het totaalbedrag aan toegekende steun tijdens een bepaalde periode.

De minister kan eveneens in overeenstemming met artikel 30, § 3, tweede lid, van de ordonnantie, voor elk type steun het maximum aantal keren bepalen dat deze jaarlijks kan worden verleend.

De minister deelt de besluiten genomen op grond van het eerste en het tweede lid mee aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.”

Het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan één van haar leden kan enkel toelaatbaar worden geacht indien die

bevoegdheid betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige aard. Indien de maatregelen daarentegen essentiële aspecten van een regeling betreffen, dienen ze in het ontworpen besluit zelf te worden opgenomen.

De beperkingen waarin wordt voorzien in artikel 30, § 3, van de ordonnantie van 3 mei 2018 kunnen echter niet worden beschouwd als regels van bijkomstige of detailmatige aard. Het betreft immers een uitzondering op of beperkingen van de rechten, of minstens de legitieme verwachtingen, waarover de betrokken ondernemingen beschikken op grond van de ordonnantie en haar uitvoeringsbesluiten.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Het eerste lid heeft twee doelen: om een diversiteit in het publiek dat steun vraagt te kunnen waarborgen en om de uitgaven van de begroting onder controle te kunnen houden.

Zo blijkt dat slechts een klein percentage van de Brusselse ondernemingen daadwerkelijk beroep doet op de steunmaatregelen van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 en dat sommige ondernemingen in overdreven mate jacht maken op alle mogelijk subsidies (...).

In eerste instantie zullen de regeringsbesluiten die specifiek de steunmaatregelen betreffen bepalingen bevatten die, per begunstigde, maxima vastleggen voor het aantal steuntoekenningen en het totaal bedrag aan toegekende steun. Daarnaast zullen de nieuwe steunmaatregelen ook lessen trekken uit verleden en andere oplossingen voor dezelfde problematiek uitwerken.

De specifieke regeringsbesluiten hebben echter geen transversale werking, waardoor het voor ondernemingen mogelijk blijft om alle steunmaatregelen te combineren. Daarnaast zijn de steunmaatregelen in de begroting slechts verdeeld over een beperkt aantal basisallocaties. Een transversale aanpak, vervat in artikel 3 van het ontwerpbesluit, is dus ook nodig.

Om ervoor te zorgen dat de beperkte budgettaire middelen zoveel mogelijk ondernemingen treffen, zou de Minister maatregelen kunnen nemen ter uitvoering van artikel 3.

Het staat dus niet vast dat artikel 3 in elk geval zal worden uitgevoerd. De nood daartoe maakt deel uit van de constante monitoring van de steunmaatregelen. In die zin is dus ook een zekere paraatheid vereist om snel te kunnen optreden van zodra een probleem wordt vastgesteld. De mogelijkheid om via ministerieel besluit op te treden laat toe om sneller op te treden dan via regeringsbesluit.

Het tweede doel is eerder bedoeld als een middel om de budgettaire middelen te beheren. De vraag naar een bepaalde steunmaatregel is in de loop van een gegeven jaar moeilijk te voorspellen. Bovendien worden de steunmaatregelen grondig hervormd, waardoor de voorspelling van de vraag in de eerste levensjaren nog moeilijker wordt. Piekmomenten kunnen ertoe leiden dat het voorziene budget veel eerder dan verwacht wordt opgebruikt en dat de uitgaven niet evenwichtig zijn verdeeld over de verschillende steunmaatregelen (bijvoorbeeld, in maart is de helft van het budget al uitgegeven aan consultancysteun).

Net als bij het eerste lid is ook hier snelheid van optreden dus van uiterst belang.”

Uit deze toelichting blijkt weliswaar de wenselijkheid om de in artikel 30, § 3, van de ordonnantie van 3 mei 2018 voorziene grenzen te stellen, maar niet dat zulks een maatregel van bijkomstige of detailmatige aard zou zijn. Het betreft integendeel de kern van de steunregelingen, namelijk de hoogte en de frequentie van de steun waarop de betrokken ondernemingen recht hebben. Ook het argument dat de minister desgevallend sneller kan optreden, kan op zichzelf de delegatie niet verantwoorden.

Bijgevolg dienen de essentiële aspecten van de met toepassing van artikel 30, § 3, van de ordonnantie van 3 mei 2018 vast te stellen regeling in het ontworpen besluit zelf te worden opgenomen.

Artikel 8

8. De in artikel 8, eerste lid, van het ontworpen besluit opgesomde gevallen betreffen handelingen die door de begunstigde worden gesteld “in strijd met de ordonnantie en haar uitvoeringsbesluiten”. In dat geval moet hij slechts een deel van de steun terugbetalen.

9. Zoals artikel 8, eerste lid, is geredigeerd, lijkt het zelf geen nieuwe beperkingen op te leggen inzake de aanwending van de subsidies of de gesubsidieerde goederen. De gemachtigde heeft dit bevestigd.

Het is echter niet steeds duidelijk met welke inbreuk van “de ordonnantie of haar uitvoeringsbesluiten” de verschillende onderdelen van artikel 8, eerste lid, overeenstemmen.

Bovendien lijken bepaalde onderdelen eerder betrekking te hebben op situaties die geregeld zijn in de ordonnantie van 8 oktober 2015 ‘houdende algemene regels betreffende de inhouding, de terugvordering en de niet-vereffening van subsidies op het vlak van werkgelegenheid en economie’ dan in de ordonnantie van 3 mei 2018. De ordonnantie van 8 oktober 2015 is op grond van artikel 44 van de ordonnantie van 3 mei 2018 van toepassing op de steun geregeld door deze laatstgenoemde ordonnantie. Zo zou het verbod inzake de overdracht van het handelsfonds waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 8, eerste lid, 6°, van het ontworpen besluit, mogelijk kunnen worden gekoppeld aan de verplichtingen om “een vestigingseenheid en de investering op het grondgebied van het Gewest [te] behouden” (artikel 35, eerste lid, 1°, van de ordonnantie van 3 mei 2018) en “de bestemming van de activa die het voorwerp uitmaken van de steun [te] behouden” (artikel 35, eerste lid, 2°, van de ordonnantie van 3 mei 2018), maar kan een veel duidelijkere bepaling worden gevonden in artikel 3, § 1, eerste lid, 1°, b), van de ordonnantie van 8 oktober 2015 waarin wordt bepaald dat de subsidies worden teruggevorderd “in geval van overdracht van de activiteit waarvoor ze werden verleend”.

Hoewel het de leesbaarheid van artikel 8, eerste lid, mogelijk enigszins vermindert, is het met het oog op de duidelijkheid van de regelgeving en het beginsel van de rechtszekerheid, aangewezen om bij elk van de onderdelen aan te geven met welke ordonnantiebepaling en reglementaire bepaling de betrokken handeling strijdig is.

10. Het is blijkaar de bedoeling om de regeling inzake de algemene investeringssteun in te passen in verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’ (hierna: de algemene groepsvrijstellingsverordening) opdat de ontworpen steunregeling niet voorafgaandelijk moet worden aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

De stellers van het ontwerp dienen evenwel na te gaan of de algemene regeling inzake de gedeeltelijke terugbetaling van steun die wordt verleend op grond van de ordonnantie van 3 mei 2018, de toepasselijkheid van bepaalde Europese verordeningen inzake staatssteun voor specifieke steuninstrumenten gegeven op grond van deze ordonnantie niet in het gedrang brengt.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende. Artikel 14, lid 5, van de algemene groepsvrijstellingsverordening bepaalt dat, nadat de investering voltooid is, deze wat kmo's betreft minstens drie jaar in het betrokken steungebied moet blijven. Artikel 8, eerste lid, 2°, van het ontworpen besluit voorziet slechts in de gedeeltelijke terugbetaling indien de begunstigde “de gesubsidieerde investeringen overbrengt naar een plaats buiten de ontwikkelingszone bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de ordonnantie”. Indien de overbrenging zou gebeuren binnen de drie jaar, is niet voldaan aan artikel 14, lid 5, van de algemene groepsvrijstellingsverordening en is ten onrechte gebruik gemaakt van de vrijstelling van voorafgaande aanmelding op grond van artikel 3 van de verordening. Het loutere gegeven dat een gedeelte van de steun wordt terugbetaald, lijkt daar geen afbreuk aan te doen.

De ontworpen regeling kan derhalve tot gevolg hebben dat steun zal worden verleend waarvoor minder strenge eisen gelden dan deze die in de algemene groepsvrijstellingsverordening zijn voorzien en bijgevolg de steunregeling wel zou moeten worden aangemeld. De stellers zullen daarom het ontworpen besluit op dit punt aan een grondig onderzoek dienen te onderwerpen.

*

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 a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'ordonnance du 3 mai 2018 'relative aux aides pour le développement économique des entreprises'.

L'article 1^{er} du projet définit quelques notions.

L'article 2 fixe le pourcentage du financement public visé à l'article 2, 4°, de l'ordonnance du 3 mai 2018 qui ne peut être dépassé pour pouvoir bénéficier d'une aide et l'article 3 délègue les compétences du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale mentionnées à l'article 30, § 3, de l'ordonnance du 3 mai 2018 au ministre chargé de l'Économie.

L'article 4 fixe le montant de l'aide au-delà duquel une convention de collaboration avec Actiris doit être conclue et l'article 5 le délai dans lequel un plan de diversité doit être soumis pour approbation.

L'article 6 définit, en partie par référence à l'annexe 1 du projet, les infractions qui sont prises en considération pour l'application de certains cas d'exclusion visés à l'article 41, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, de l'ordonnance du 3 mai 2018 et l'article 7 désigne les fonctionnaires chargés de contrôler l'application de l'ordonnance du 3 mai 2018 et de ses arrêtés d'exécution; il fixe également le modèle de la carte de légitimation (annexe 2 du projet).

L'article 8 détermine les cas dans lesquels soit seule une partie de l'aide, soit la totalité de l'aide doit être remboursée ainsi que le mode de calcul du montant à rembourser. L'article 9 dispose que le remboursement doit s'effectuer par versement au 'Fonds d'aide aux entreprises'.

L'article 10 abroge quelques arrêtés ou certaines de leurs dispositions et l'article 11 règle l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé, des articles 75, 3°, et 76 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 'relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique' ainsi que des chapitres I^{er}, IX, X et XI et de l'article 49 de l'ordonnance du 3 mai 2018. L'article 12 contient une formule exécutoire.

3.1. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est procuré tout d'abord par les articles 2, 4°, 30, § 3, 37, alinéa 1^{er}, 39, alinéa 1^{er}, 41, alinéa 2, 42, 45, alinéa 1^{er}, 49 et 77 de l'ordonnance précitée du 3 mai 2018, combinés ou non avec le pouvoir général d'exécution que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire de l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', lu conjointement avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

3.2. Le fondement juridique de l'article 9 de l'arrêté en projet, selon lequel les remboursements de l'aide doivent s'effectuer « par versement au Fonds d'aide aux entreprises visé à l'article 2, 1^o, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires », doit être recherché dans l'article 2, 1^o, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires', combiné avec le pouvoir général d'exécution.

3.3. Le fondement juridique de l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté en projet, qui abroge partiellement ou totalement quatre arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, est procuré par les dispositions suivantes :

– l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2009 'relatif aux aides à l'économie d'énergie et à la production d'énergie à partir de sources d'énergies renouvelables' (article 10, alinéa 1^{er}, 1^o) : les articles 40 à 45, 66, 71 et 73 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 'relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique', combinés ou non avec le pouvoir général d'exécution;

– l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2009 'relatif aux aides à la production d'écoproduits' (article 10, alinéa 1^{er}, 2^o) : les articles 46 à 49, 66, 71 et 73 de l'ordonnance organique précitée du 13 décembre 2007, en combinaison ou non avec le pouvoir général d'exécution;

– l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'relatif à l'aide au recrutement au profit des associations sans but lucratif, aux associations internationales sans but lucratif et aux fondations actives dans l'accompagnement des micro-, petites et moyennes entreprises' (article 10, alinéa 1^{er}, 3^o) : les articles 19 à 24, 66, 71 et 73 de l'ordonnance organique précitée du 13 décembre 2007, combinés avec le pouvoir général d'exécution;

– les chapitres II et IV de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'relatif aux aides à l'encadrement et à la transmission du savoir' (article 10, alinéa 1^{er}, 4^o) : les articles 14 à 18 de l'ordonnance organique précitée du 13 décembre 2007, en combinaison avec le pouvoir général d'exécution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet.

5. Le troisième alinéa du préambule fait référence à « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2009 relatif aux aides à la protection de l'environnement, modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 ». Cet arrêté n'étant ni modifié ni abrogé par l'arrêté en projet, on supprimera cet alinéa du préambule.

Par contre, on complétera le préambule par un alinéa visant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'relatif aux aides à l'encadrement et à la transmission du savoir', dont les chapitres II et IV sont abrogés par l'article 10, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté en projet.

Article 2

6. Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, les entreprises dont le financement d'origine publique dépasse cinquante pour cent sont exclues des aides.

Eu égard à leur caractère général, la portée des notions de « financement » et d'« origine publique » n'est pas claire. Les termes « origine publique » visent-ils uniquement la provenance d'une autorité, comme les communes et la Région de Bruxelles-Capitale? La notion de « financement » s'entend-elle exclusivement de l'obtention de subventions et de prêts ou inclut-elle également par exemple un apport de l'autorité sous la forme d'une participation au capital?

Il est recommandé de préciser ces notions dans le projet.

Article 3

7. L'article 3 du projet s'énonce comme suit :

« Conformément à l'article 30, § 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance, le ministre peut déterminer, par bénéficiaire, le nombre maximal et le montant total des aides octroyées pour une période déterminée.

Conformément à l'article 30, § 3, alinéa 2, de l'ordonnance, le ministre peut également déterminer, pour chaque type d'aide, le nombre maximal d'aides qui peut être octroyé annuellement.

Le ministre communique les arrêtés pris sur la base des alinéas 1^{er} et 2 au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ».

L'attribution, par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'un pouvoir réglementaire à l'un de ses membres n'est admissible que si ce pouvoir concerne des mesures de détail ou des mesures d'exécution d'ordre secondaire. Par contre, si les mesures concernent des aspects essentiels de la réglementation, elles doivent figurer dans l'arrêté en projet même.

Les limitations prévues à l'article 30, § 3, de l'ordonnance du 3 mai 2018 ne peuvent cependant pas être considérées comme des mesures d'ordre secondaire ou de détail. Il s'agit en effet d'une exception aux droits ou de restrictions de ceux-ci, ou à tout le moins des attentes légitimes, dont les entreprises concernées disposent sur le fondement de l'ordonnance et de ses arrêtés d'exécution.

Son attention ayant été attirée sur ce point, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het eerste lid heeft twee doelen: om een diversiteit in het publiek dat steun vraagt te kunnen waarborgen en om de uitgaven van de begroting onder controle te kunnen houden.

Zo blijkt dat slechts een klein percentage van de Brusselse ondernemingen daadwerkelijk beroep doet op de steunmaatregelen van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 en dat sommige ondernemingen in overdreven mate jacht maken op alle mogelijk subsidies (...).

In eerste instantie zullen de regeringsbesluiten die specifiek de steunmaatregelen betreffen bepalingen bevatten die, per begunstigde, maxima vastleggen voor het aantal steuntoekenningen en het totaal bedrag aan toegekende steun. Daarnaast zullen de nieuwe steunmaatregelen ook lessen trekken uit verleden en andere oplossingen voor dezelfde problematiek uitwerken.

De specifieke regeringsbesluiten hebben echter geen transversale werking, waardoor het voor ondernemingen mogelijk blijft om alle steunmaatregelen te combineren. Daarnaast zijn de steunmaatregelen in de begroting slechts verdeeld over een beperkt aantal basisallocaties. Een transversale aanpak, vervat in artikel 3 van het ontwerpbesluit, is dus ook nodig.

Om ervoor te zorgen dat de beperkte budgettaire middelen zoveel mogelijk ondernemingen treffen, zou de Minister maatregelen kunnen nemen ter uitvoering van artikel 3.

Het staat dus niet vast dat artikel 3 in elk geval zal worden uitgevoerd. De nood daartoe maakt deel uit van de constante monitoring van de steunmaatregelen. In die zin is dus ook een zekere paraatheid vereist om snel te kunnen optreden van zodra een probleem wordt vastgesteld. De mogelijkheid om via ministerieel besluit op te treden laat toe om sneller op te treden dan via regeringsbesluit.

Het tweede doel is eerder bedoeld als een middel om de budgettaire middelen te beheren. De vraag naar een bepaalde steunmaatregel is in de loop van een gegeven jaar moeilijk te voorspellen. Bovendien worden de steunmaatregelen grondig hervormd, waardoor de voorspelling van de vraag in de eerste levensjaren nog moeilijker wordt. Piekmomenten kunnen ertoe leiden dat het voorziene budget veel eerder dan verwacht wordt opgebruikt en dat de uitgaven niet evenwichtig zijn verdeeld over de verschillende steunmaatregelen (bijvoorbeeld, in maart is de helft van het budget al uitgegeven aan consultancysteun).

Net als bij het eerste lid is ook hier snelheid van optreden dus van uiterst belang ».

Il ressort certes de ce commentaire qu'il serait opportun de fixer les limites qui sont prévues à l'article 30, § 3, de l'ordonnance du 3 mai 2018, mais pas qu'il s'agirait là d'une mesure accessoire ou de détail. Les mesures envisagées concernent au contraire l'essence des régimes d'aide, à savoir le montant et la fréquence de l'aide à laquelle les entreprises concernées ont droit. L'argument selon lequel le ministre pourrait le cas échéant intervenir plus rapidement ne permet pas non plus en soi de justifier la délégation.

Dès lors, les aspects essentiels des règles à adopter en application de l'article 30, § 3, de l'ordonnance du 3 mai 2018 devront être inscrits dans l'arrêté en projet même.

Article 8

8. Les cas énumérés à l'article 8, alinéa 1^{er}, de l'arrêté en projet concernent des actes commis par le bénéficiaire « en violation de l'ordonnance et de ses arrêtés d'exécution ». Dans ce cas, il ne doit rembourser qu'une partie de l'aide.

9. Dans sa rédaction actuelle, l'article 8, alinéa 1^{er}, ne paraît pas imposer lui-même de nouvelles restrictions en matière d'utilisation des subventions ou des biens subventionnés. Le délégué l'a confirmé.

On n'aperçoit cependant pas toujours clairement à quelle infraction « de l'ordonnance et de ses arrêtés d'exécution » correspondent les différents éléments de l'article 8, alinéa 1^{er}.

En outre, certains éléments paraissent plutôt se rapporter à des situations qui sont réglées dans 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' plutôt que dans l'ordonnance du 3 mai 2018. En vertu de l'article 44 de l'ordonnance du 3 mai 2018, l'ordonnance du 8 octobre 2015 est applicable aux aides réglées par l'ordonnance citée en premier. Ainsi, l'interdiction de céder le fonds de commerce dont fait mention l'article 8, alinéa 1^{er}, 6°, de l'arrêté en projet, pourrait éventuellement être liée aux obligations de « maintenir une unité d'établissement et l'investissement sur le territoire de la Région » (article 35, alinéa 1^{er}, 1°, de l'ordonnance du 3 mai 2018) et de « conserver l'affectation des actifs faisant l'objet de l'aide » (article 35, alinéa 1^{er}, 2°, de l'ordonnance du 3 mai 2018), mais une disposition nettement plus explicite pourrait être trouvée dans l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, b), de l'ordonnance du 8 octobre 2015, qui dispose que les subventions seront récupérées « en cas de cession de l'activité pour laquelle elles ont été accordées ».

Bien que la lisibilité de l'article 8, alinéa 1^{er}, puisse s'en trouver quelque peu affectée, il est recommandé, dans un souci de clarté de la réglementation et eu égard au principe de sécurité juridique, d'indiquer dans chacun des points quelle disposition ordonnancière et quelle disposition réglementaire est violée par l'acte concerné.

10. Il s'agit semble-t-il, de conformer le régime des aides générales à l'investissement au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité' (ci-après : le règlement général d'exemption par catégorie) afin que le régime d'aide en projet ne doive pas au préalable être notifié à la Commission européenne, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les auteurs du projet vérifieront toutefois si le régime général relatif au remboursement partiel de l'aide octroyée sur le fondement de l'ordonnance du 3 mai 2018 ne compromet pas l'applicabilité de certains règlements européens en matière d'aides d'État pour des instruments d'aide spécifiques fournis en vertu de cette ordonnance.

On peut relever à titre d'exemple ce qui suit. L'article 14, paragraphe 5, du règlement général d'exemption par catégorie dispose qu'après son achèvement, l'investissement doit être maintenu dans la zone bénéficiaire pendant un minimum de trois ans dans le cas des PME. L'article 8, alinéa 1^{er}, 2°, de l'arrêté en projet ne prévoit qu'un remboursement partiel si le bénéficiaire « transfère les investissements subsidiés hors de la zone de développement visée à l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance ». Si le transfert intervient dans les trois ans, l'article 14, paragraphe 5, du règlement général d'exemption par catégorie n'est pas respecté et il est fait un usage impropre de l'exemption de notification préalable en vertu de l'article 3 du règlement. Le simple fait qu'une partie de l'aide soit remboursée ne semble rien y changer.

Le dispositif en projet peut dès lors avoir pour effet qu'une aide soumise à des conditions moins strictes que celles prévues dans le règlement général d'exemption par catégorie sera accordée et que le régime d'aide doive donc bel et bien être notifié. En conséquence, les auteurs devront soumettre l'arrêté en projet à un examen approfondi sur ce point.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Bruno SEUTIN