



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.822/1
van 2 mei 2019

avis 65.822/1
du 2 mai 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende het
mandaat en de compensatie
van de erkende sociale
ondernemingen krachtens de
ordonnantie met betrekking tot
de erkenning en de
ondersteuning van de sociale
ondernemingen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif au
mandat et compensation des
entreprises sociales agréées en
vertu de l'ordonnance relative
à l'agrément et au soutien des
entreprises sociales'

Op 1 april 2019 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 ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende het mandaat en de compensatie van de erkende sociale ondernemingen krachtens de ordonnantie met betrekking tot de erkenning en de ondersteuning van de sociale ondernemingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Helena KETS, toegevoegd 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 mei 2019.

*

Le 1^{er} avril 2019, 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 projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif au mandat et compensation des entreprises sociales agréées en vertu de l'ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 25 avril 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Helena KETS, greffier assumé.

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 Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mai 2019.

*

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 de regeling inzake het mandaat en de financiering van de sociale inschakelingsondernemingen, zoals vervat in hoofdstuk 4 van de ordonnantie van 23 juli 2018 ‘met betrekking tot de erkenning en de ondersteuning van de sociale ondernemingen’, uit te voeren.

3.1. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, rechtsgrond in de in de aanhef vermelde artikelen 14 tot 19 van de ordonnantie van 23 juli 2018.

3.2. Artikel 10 van het ontwerp bevat bepalingen betreffende de schorsing en de intrekking van het mandaat.

De ordonnantie van 23 juli 2018 bevat geen uitdrukkelijke machtiging aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om nadere regels inzake de schorsing en de intrekking van het mandaat te bepalen. Artikel 14, § 4, van de ordonnantie bepaalt immers enkel het volgende:

“Het mandaat is zonder voorwerp in geval van intrekking van de erkenning. De schorsing van de erkenning schorst automatisch het mandaat op.”

Aangezien de ordonnantie van 23 juli 2018 uitdrukkelijk voorziet in de schorsing en de intrekking van een mandaat, kan de Brusselse Regering op basis van haar algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 14 van de ordonnantie van 23 juli 2018, evenwel de gevallen en de procedure van schorsing en intrekking van het mandaat bepalen. Die algemene uitvoeringsbevoegdheid vindt haar grondslag in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat op grond van artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van overeenkomstige toepassing is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

3.3. Artikel 15 van het ontwerp bevat een opsomming van categorieën van werknemers die tot uiterlijk 31 december 2020 worden gelijkgesteld met doelgroepwerknemers. Het begrip “werknemer van de doelgroep” wordt in artikel 2, 5°, van de ordonnantie van 23 juli 2018 gedefinieerd als “de niet-werkende werkzoekende die recht heeft op tewerkstellingssteun zoals bedoeld in hoofdstuk 2 van de ordonnantie betreffende de tewerkstellingssteun”. De ordonnantie van 23 juli 2018 bevat geen machtiging aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om bij wijze van overgangsmaatregel bepaalde categorieën van werknemers gelijk te stellen met doelgroepwerknemers. Voor een dergelijke maatregel kan evenmin een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt, aangezien de uitoefening van die bevoegdheid er geenszins mag toe leiden dat de werkingssfeer

van de ordonnantie wordt verruimd, wat met deze overgangsmaatregel wel degelijk het geval is. Het ontbreekt artikel 15 van het ontwerp derhalve aan rechtsgrond, zodat het artikel uit het ontwerp moet worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef van het te nemen besluit dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond ervoor.

Artikel 12

5. Artikel 12, § 5, van het ontwerp bepaalt dat de minister “andere modaliteiten [kan] bepalen voor de vereffening van de compensatie dan deze bedoeld in §§ 2 en 3”.

Indien hiermee wordt bedoeld dat de minister op individuele basis kan afwijken van die bepalingen, moet worden opgemerkt dat zulks op gespannen voet kan staan met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

In zoverre hiermee wordt bedoeld dat bij ministerieel besluit een algemeen geldende afwijkende regeling kan worden vastgesteld, hetgeen een impliciete wijziging van de regeling opgenomen in het te nemen besluit zou zijn, moet worden opgemerkt dat een delegatie aan een minister enkel betrekking kan hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden, wat niet het geval is indien het zou gaan om een algemeen geldende afwijkende regeling.

De voornoemde bepaling dient in het licht van het voorgaande aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

Artikel 16

6. In artikel 16 van het ontwerp moet de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit nog worden ingevuld.

*

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 des règles du mandat et du financement des entreprises sociales d'insertion, visées au chapitre 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2018 'relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales'.

3.1. Sous réserve des observations formulées ci-après, le projet trouve un fondement juridique dans les articles 14 à 19 de l'ordonnance du 23 juillet 2018, mentionnés dans le préambule.

3.2. L'article 10 du projet contient des dispositions relatives à la suspension et au retrait du mandat.

L'ordonnance du 23 juillet 2018 n'habilite pas expressément le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à définir les modalités de suspension et de retrait du mandat. En effet, l'article 14, § 4, de l'ordonnance dispose uniquement ce qui suit :

« Le mandat est caduc en cas de retrait de l'agrément. La suspension de l'agrément suspend automatiquement le mandat ».

Toutefois, l'ordonnance du 23 juillet 2018 prévoyant expressément la suspension et le retrait d'un mandat, le Gouvernement bruxellois peut, sur la base de son pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 14 de l'ordonnance du 23 juillet 2018, déterminer les cas et la procédure de suspension et de retrait du mandat. Ce pouvoir général d'exécution trouve son fondement dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui, conformément à l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', s'applique par analogie à la Région de Bruxelles-Capitale.

3.3. L'article 15 du projet énumère des catégories de travailleurs qui sont assimilés aux travailleurs du public cible au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020. La notion de « travailleur du public cible » est définie à l'article 2, 5^o, de l'ordonnance du 23 juillet 2018 comme « le demandeur d'emploi inoccupé qui peut bénéficier d'une aide à l'emploi visée au chapitre 2 de l'ordonnance relative aux aides à l'emploi ». L'ordonnance du 23 juillet 2018 n'habilite pas le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à assimiler à titre de mesure transitoire certaines catégories de travailleurs à des travailleurs du public cible. Une telle mesure ne peut pas non plus s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, puisque l'exercice de ce pouvoir ne peut en aucun cas avoir pour effet d'élargir le champ d'application de l'ordonnance, ce que fait bel et bien cette mesure

transitoire. L'article 15 du projet est par conséquent dépourvu de fondement juridique, de sorte qu'il doit être omis du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le préambule de l'arrêté envisagé doit être mis en conformité avec les observations formulées à propos de son fondement juridique.

Article 12

5. L'article 12, § 5, du projet prévoit que le ministre « peut déterminer d'autres modalités de liquidation de la compensation que celles visées aux §§ 2 et 3 ».

Si l'on entend par là que le ministre peut, sur une base individuelle, déroger à ces dispositions, il convient d'observer que ces dérogations peuvent se heurter au principe d'égalité et de non-discrimination.

Dans la mesure où l'on entend par là qu'un régime dérogatoire d'application générale peut être fixé par arrêté ministériel, ce qui constituerait une modification implicite du régime inscrit dans l'arrêté envisagé, on relèvera qu'une délégation à un ministre peut uniquement porter sur des questions d'ordre accessoire ou de détail, ce qui n'est pas le cas s'il s'agit d'un régime dérogatoire d'application générale.

La disposition précitée doit faire l'objet d'un examen complémentaire au regard de ce qui précède.

Article 16

6. À l'article 16 du projet, il y a lieu de compléter la date d'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME