



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.509/1
van 8 juni 2020

avis 67.509/1
du 8 juin 2020

over

sur

een ontwerp van
bijzonderemachtenbesluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering nr. 2020/040 'betreffende
een aanvullende gedelegeerde
opdracht aan de nv Gewestelijke
Investeringsmaatschappij voor
Brussel (GIMB) voor de
toekenning van kredieten aan
tewerkstellingscoöperaties
vanwege de
COVID-19-gezondheidscrisis'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale de pouvoirs
spéciaux n° 2020/040 'concernant
une mission déléguée
complémentaire à la S.A. Société
Régionale d'Investissement de
Bruxelles (SRIB) d'octroi de
crédits aux coopératives d'emploi,
en raison de la crise sanitaire du
COVID-19'

Op 29 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van bijzonderemachtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr.-2020/040 'betreffende een aanvullende gedelegeerde opdracht aan de nv Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel (GIMB) voor de toekenning van kredieten aan tewerkstellingscoöperaties vanwege de COVID-19-gezondheids crisis'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-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 8 juni 2020.

*

Le 29 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/040 'concernant une mission déléguée complémentaire à la S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (SRIB) d'octroi de crédits aux coopératives d'emploi, en raison de la crise sanitaire du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 juin 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur adjoint.

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 8 juin 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd

“par le fait que l’activité économique subit un ralentissement substantiel en raison des mesures sanitaires adoptées en vue de ralentir l’épidémie de Covid-19. Les mesures de confinement des habitants dans leurs foyers et la cessation temporaire d’un grand nombre d’activités économiques et commerciales impactent de façon négative la situation financière des entreprises.

Les entrepreneurs qui exercent leur activité dans le cadre d’une coopérative d’emploi, via le numéro d’entreprise unique de ladite coopérative, sont exclus des mesures de soutien aux entreprises bruxelloises adoptées par le Gouvernement dès lors que ces mesures sont subordonnées à la détention d’un numéro d’entreprise propre. Le secteur financier n’accorde pas spontanément de prêts aux entrepreneurs des coopératives d’emploi aux conditions jugées nécessaires par la Région. Nombre de ces entrepreneurs se trouvent actuellement confrontés à de graves difficultés financières et à un risque de cessation d’activités. C’est pourquoi il convient de leur accorder un crédit adapté dans les meilleurs délais, de sorte que la mise en place de la mesure d’aide ne peut souffrir de retard.

Une période de consultation de 30 jours ouvrables pourrait malheureusement mettre en péril l’objectif du projet d’arrêté, car un nombre important d’entrepreneurs visés par la mesure d’aide ne survivrait pas à 25 jours ouvrables supplémentaires .”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot toewijzing van een aanvullende gedelegeerde opdracht aan de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel (GIMB)¹ met het oog op de toekenning van leningen met verlaagde rentevoet aan tewerkstellingscoöperaties die actief zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en die het bedrag van de lening op hun beurt gebruiken om zelf leningen toe te kennen

¹ Ter aanvulling van de opdracht die reeds aan de GIMB werd toegewezen bij het bijzonderemachtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010 van 30 april 2020 ‘betreffende een gedelegeerde opdracht aan de nv Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel (GIMB) voor de toekenning van kredieten aan bepaalde ondernemingen in de horecasector of voor de toelevering ervan vanwege de COVID-19-gezondheids crisis’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, in ontwerpvorm, op 16 april 2020 advies 67.224/1 heeft uitgebracht.

aan hun ondernemers, teneinde laatstgenoemden te ondersteunen in de context van de COVID-19-gezondheids crisis.

4. Voor de ontworpen regeling wordt rechtsgrond geboden door artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheids crisis Covid-19’.

Gelet op artikel 4 van de ordonnantie van 19 maart 2020 moet het te nemen besluit worden “bevestigd” (lees: bekrachtigd) “binnen een termijn van zes maanden die ingaat aan het einde van de periode van de bijzondere machten die door deze ordonnantie worden georganiseerd”, bij gebreke waarvan het besluit wordt “verondersteld nooit effecten te hebben gesorteerd”.

BEVOEGDHEID

5.1. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de ontworpen regeling kan worden ingepast in de bevoegdheidsrechtelijke regels, ermee rekening houdend dat ook tewerkstellingscoöperaties die niet gevestigd zijn binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest begunstigde kunnen zijn van de voorziene regeling (artikel 6, eerste lid, van het ontwerp) en de kredietfaciliteiten ook kunnen worden toegekend aan ondernemers en loontrekkenden die niet actief zijn binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 7, 3° van het ontwerp). De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Le premier point de rattachement territorial figure à l’article 6, alinéa 1er : pour qu’une coopérative d’emploi puisse bénéficier d’un prêt, une partie au moins des entrepreneurs qui y sont rattachés doivent exercer leur activité en Région de Bruxelles-Capitale.

Ensuite, ces coopératives devront démontrer qu’elle utilisent ces prêts pour, à leur tour, accorder des prêts aux entrepreneurs actifs en leur sein. L’article 7 précise à ce sujet que :

‘3° les entrepreneurs de la coopérative d’emploi, bénéficiaires finaux du dispositif d’aide, doivent :

a) être rattachés aux unités d’exploitation de la coopérative d’emploi situées dans la Région [de Bruxelles-Capitale], s’ils sont des travailleurs salariés de la coopérative d’emploi ;

b) avoir leur unité d’établissement dans la Région [de Bruxelles-Capitale] s’ils participent à la coopérative d’emploi sous le statut d’indépendant ;

c) s’ils ne rencontrent aucune des hypothèses visées aux points a) et b) ci-dessus, avoir leur domicile dans la Région [de Bruxelles-Capitale]’.

Le rattachement territorial se situe donc davantage au niveau de l’entrepreneur bénéficiaire final qu’au niveau de la coopérative d’emploi. Toutefois, ce rattachement est compliqué par la circonstance que ces entrepreneurs ne disposent pas d’un numéro d’entreprise propre, associé à une ou des unités d’établissement localisées. De plus, des contacts avec des coopératives d’emploi fortement actives en Région de Bruxelles-Capitale ont montré que celles-ci ne disposaient pas nécessairement d’unités d’établissement en Région de Bruxelles-Capitale auxquelles seraient rattachés les

entrepreneurs actifs exclusivement ou principalement dans cette Région. C'est pourquoi l'hypothèse a) se réfère à l'unité d'exploitation plutôt qu'à l'unité d'établissement.

Vu la complexité et la variété des situations organisationnelles observées - qui ne pourrait résulter en l'absence d'aide à ces catégories d'entrepreneurs actifs en Région de Bruxelles-Capitale -, il a donc fallu prévoir des hypothèses alternatives a) et b) et une hypothèse subsidiaire c).

Enfin, l'article 8, in fine, prévoit :

‘Par la sélection qu'elle opère parmi les demandeurs, la SRIB maximise l'incidence du dispositif sur la solvabilité et la poursuite des activités des coopératives d'emploi et de leurs entrepreneurs qui remplissent les conditions de l'article 7, 3°, du présent arrêté.’

Ceci signifie que, dans son travail de sélection des coopératives bénéficiaires, la SRIB veillera à soutenir le plus grand nombre possible d'entrepreneurs en lien avec la Région. Elle soutiendra prioritairement et le plus intensivement les coopératives d'emploi dont l'ancrage en Région de Bruxelles-Capitale est le plus fort.”

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt.

5.2.1. Artikel 6, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de leningen kunnen worden toegekend aan tewerkstellingscoöperaties “waarvan minstens een deel van de ondernemers hun activiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitoefenen”.

Gevraagd wat dient te worden verstaan onder “minstens een deel van de ondernemers”, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Cet alinéa vise à créer un critère de rattachement territorial entre le dispositif et l'activité des entrepreneurs en coopérative d'emploi qui exercent en Région de Bruxelles-Capitale.

Il est vrai que la formulation est large, mais l'idée est de permettre à la SRIB d'octroyer un prêt à une coopérative d'emploi si elle héberge même un seul entrepreneur qui exerce son activité en Région de Bruxelles-Capitale.

De façon alternative, vu que le critère de rattachement prévu à l'article 7, 3°, concerne les entrepreneurs, nous pourrions fixer un critère plus précis à l'article 6, alinéa 1^{er}, qui concernerait la coopérative d'emploi, en indiquant que la SRIB est chargée d'octroyer ‘des prêts aux coopératives d'emploi dont le siège social ou à tout le moins une unité d'établissement se situe en Région de Bruxelles-Capitale’.

Selon les informations dont nous disposons, les coopératives d'emploi actives en Région de Bruxelles-Capitale et dont les entrepreneurs exercent leur activité dans la Région disposent en effet d'un siège social ou à tout le moins d'une unité d'établissement dans la Région.”

Met het voorstel van de gemachtigde om het in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp bepaalde aanknopingspunt te wijzigen in “tewerkstellingscoöperaties waarvan de maatschappelijke zetel of ten minste één vestigingseenheid gelegen is binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” kan worden ingestemd.

5.2.2. Ook op het niveau van de begunstigden van de regeling (artikel 7, 3°, van het ontwerp) dient een aanknopingspunt te worden gehanteerd waaruit kan blijken dat zij hun activiteiten uitoefenen binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De vraag rijst of dit het geval is voor de personen bedoeld in artikel 7, 3°, c), van het ontwerp, waarvoor het volstaat dat zij “hun woonplaats in het Gewest hebben”. Een dergelijk ruim criterium sluit niet uit dat ook personen onder de regeling vallen die bijvoorbeeld hun economische activiteit uitsluitend uitoefenen in een ander gewest. De steller van het ontwerp dient na te gaan of de verwijzing naar de categorie van personen bedoeld in artikel 7, 3°, c), wel in het ontwerp moet worden behouden, nu in het licht van de definitie van “tewerkstellingscoöperatie” in artikel 1, 4°, van het ontwerp, de vraag rijst of de verwijzingen naar de categorieën vermeld onder a) en b) van die bepaling niet volstaan. Indien het toch nodig wordt geacht de verwijzing in artikel 7, 3°, c), van het ontwerp te behouden, dient deze te worden aangevuld met een bijkomende voorwaarde die ervan doet blijken dat minstens een gedeelte van de economische activiteit in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt uitgeoefend.

VORMVEREISTEN

6. Voor de ontworpen steunregeling wordt in artikel 11 van het ontwerp een beroep gedaan op de algemene *de minimis*verordening.² De gemachtigde verantwoordde deze keuze als volgt:

“De de minimis-verordening is de meest flexibele en gemakkelijk toepasbare optie voor steun van een relatief klein bedrag. In het geval van een lening, wordt het bruto-subsidie-equivalent van het steunbedrag berekend op basis van de referentie markttrentepercentages.

Overeenkomstig artikel 11 van het ontwerpbesluit moet de begunstigde – zowel de tewerkstellingscoöperaties als de eindbegunstigde - alle de minimissteun aangeven die ze ontvangen heeft, zoals de eerste paragraaf van artikel 6 van de verordening toestaat. Indien het toekennen van de lening tot gevolg zou hebben dat het plafond wordt overschreden, kan ze niet toegekend worden.

Aangezien het een verordening betreft met rechtstreekse werking, lijkt het niet nodig om alle bepalingen ervan te hernemen in het ontwerpbesluit. Er wordt duidelijk bepaald dat de leningen worden toegekend onder de voorwaarden bedoeld in de verordening. Enkel daar waar de verordening een keuze laat aan de lidstaten (zoals de keuze tussen de voorafgaande verklaring van de begunstigde en het centraal register in artikel 6 – in België bestaat geen centraal register), bevat het ontwerpbesluit uitdrukkelijke bepalingen.

De tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de COVID-19-uitbraak vereist een voorafgaande notificatie en een bekendmaking van elke individuele steun, hetgeen de toepassing ervan complexer maakt.”

Hiermee kan worden ingestemd.

² Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

7. Artikel 6, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat het bedrag van de leningen wordt vastgesteld op basis van het aantal ondernemers dat hun activiteit binnen de begunstigde tewerkstellingscoöperatie uitoefent. Uit die bepaling zou kunnen worden afgeleid dat het bedrag vastgesteld wordt op basis van alle ondernemers binnen de tewerkstellingscoöperatie, dus ook diegenen die niet voldoen aan artikel 7,3°, van het ontwerp. Hierop gewezen, stelde de gemachtigde:

“Cet alinéa renvoie aux entrepreneurs éligibles aux prêts au sens de l'article 7, 3°. Ceci pourrait être précisé dans la disposition.”

Met die precisering kan worden ingestemd.

Artikel 9

8 Artikel 9, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de leningaanvragers hun aanvraag indienen op elektronische wijze “volgens de procedure vastgelegd door de GIMB”.

Wat dat betreft heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, er in het verleden al op gewezen dat delegaties van verordenende bevoegdheden aan een openbare instelling enkel toelaatbaar kunnen worden geacht in zover deze betrekking hebben op technische of louter bestuurlijke aangelegenheden die een beperkte en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben en waarvan, om pragmatische redenen, kan worden aangenomen dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht zullen op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Het is zeer de vraag of de bevoegdheden die de steller van het ontwerp aan de GIMB wil overlaten op het vlak van de vaststelling van de procedurele voorschriften, in al hun onderdelen voldoen aan de voornoemde toelaatbaarheidsvoorwaarden. In de mate zulks niet het geval is, zal artikel 9 van het ontwerp met een aantal van die voorschriften moeten worden aangevuld in plaats van dat het vaststellen ervan geheel aan de GIMB wordt overgelaten. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling is immers in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke regels omdat erdoor wordt geraakt aan de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen.³

³ Vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Voor een aantal recentere voorbeelden van adviezen in die zin, zie T. CORTHAUT, J. RIEMSLAGH, F. VANNESTE en J. VAN NIEUWENHOVE, ‘Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2017 en 2018)’, *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2019, (82) 96-97, nr. 46.

Artikel 14

9. Artikel 14 van het ontwerp voorziet in het sluiten van een overeenkomst tussen de Regering en de GIMB, waarin de aanvullende regels voor de uitvoering worden vastgelegd. Deze overeenkomst regelt onder meer de betalingsmodaliteiten en het gebruik en de terugbetaling van de toegekende bedragen.

Bij de adviesaanvraag werd een exemplaar van de betrokken overeenkomst gevoegd. Daaruit blijkt dat de overeenkomst niet beperkt blijft tot het maken van bepaalde interne afspraken tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de GIMB, maar dat deze bijvoorbeeld ook bijkomende selectiecriteria en andere belangrijke aangelegenheden met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de ontworpen regeling betreft.

Uit de vaste adviespraktijk van de Raad van State⁴ blijkt dat regelgeving via het contractuele procedé problematisch is indien door middel van dergelijke overeenkomsten verordenende bevoegdheid wordt uitgeoefend ten aanzien van derden. De betrokken aangelegenheden dienen bijgevolg in het ontwerp zelf te worden geregeld.

*

⁴ Zie bv. adv.RvS 62.477/1 van 19 februari 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 6 juli 2018 ‘betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging’, punt 22.2. Voor meer voorbeelden, zie de reeds in voetnoot 3 aangehaalde bijdrage van T. CORTHAUT, J. RIEMSLAGH, F. VANNESTE en J. VAN NIEUWENHOVE, in *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2019, (82) 97, nr. 47.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis

« par le fait que l'activité économique subit un ralentissement substantiel en raison des mesures sanitaires adoptées en vue de ralentir l'épidémie de Covid-19. Les mesures de confinement des habitants dans leurs foyers et la cessation temporaire d'un grand nombre d'activités économiques et commerciales impactent de façon négative la situation financière des entreprises.

Les entrepreneurs qui exercent leur activité dans le cadre d'une coopérative d'emploi, via le numéro d'entreprise unique de ladite coopérative, sont exclus des mesures de soutien aux entreprises bruxelloises adoptées par le Gouvernement dès lors que ces mesures sont subordonnées à la détention d'un numéro d'entreprise propre. Le secteur financier n'accorde pas spontanément de prêts aux entrepreneurs des coopératives d'emploi aux conditions jugées nécessaires par la Région. Nombre de ces entrepreneurs se trouvent actuellement confrontés à de graves difficultés financières et à un risque de cessation d'activités. C'est pourquoi il convient de leur accorder un crédit adapté dans les meilleurs délais, de sorte que la mise en place de la mesure d'aide ne peut souffrir de retard.

Une période de consultation de 30 jours ouvrables pourrait malheureusement mettre en péril l'objectif du projet d'arrêté, car un nombre important d'entrepreneurs visés par la mesure d'aide ne survivrait pas à 25 jours ouvrables supplémentaires ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet d'attribuer une mission déléguée complémentaire à la Société régionale d'investissement de Bruxelles (SRIB)¹ en vue de l'octroi de prêts à taux réduit aux coopératives d'emploi qui exercent leur activité dans la Région de Bruxelles-Capitale et qui utilisent à leur tour le montant du prêt pour octroyer elles-mêmes des prêts à leurs entrepreneurs, afin de soutenir ces derniers dans le contexte de la crise sanitaire COVID-19.

¹ En complément de la mission qui a déjà été confiée à la SRIB par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020 'concernant une mission déléguée à la S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (SRIB) d'octroi de crédits à certaines entreprises du secteur de l'Horeca ou fournissant celui-ci en raison de la crise sanitaire du COVID-19' sur le projet duquel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 16 avril 2020 l'avis 67.224/1.

4. La réglementation en projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'.

Vu l'article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020, il y a lieu de « confirmer » l'arrêté envisagé « dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par la présente ordonnance », à défaut de quoi l'arrêté est « réputé [...] n'avoir jamais produit [ses] effets ».

COMPÉTENCE

5.1. Il a été demandé au délégué si la réglementation en projet peut s'inscrire dans le cadre des règles répartitrices de compétences, compte tenu du fait que des coopératives d'emploi qui ne sont pas établies dans la Région de Bruxelles-Capitale peuvent également bénéficier du régime prévu (article 6, alinéa 1^{er}, du projet) et que les facilités de crédit peuvent également être octroyées aux entrepreneurs et travailleurs salariés qui n'exercent pas leur activité dans la Région de Bruxelles-Capitale (article 7, 3^o, du projet). Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Le premier point de rattachement territorial figure à l'article 6, alinéa 1^{er} : pour qu'une coopérative d'emploi puisse bénéficier d'un prêt, une partie au moins des entrepreneurs qui y sont rattachés doivent exercer leur activité en Région de Bruxelles-Capitale.

Ensuite, ces coopératives devront démontrer qu'elles utilisent ces prêts pour, à leur tour, accorder des prêts aux entrepreneurs actifs en leur sein. L'article 7 précise à ce sujet que :

'3^o les entrepreneurs de la coopérative d'emploi, bénéficiaires finaux du dispositif d'aide, doivent :

a) être rattachés aux unités d'exploitation de la coopérative d'emploi situées dans la Région [de Bruxelles-Capitale], s'ils sont des travailleurs salariés de la coopérative d'emploi ;

b) avoir leur unité d'établissement dans la Région [de Bruxelles-Capitale] s'ils participent à la coopérative d'emploi sous le statut d'indépendant ;

c) s'ils ne rencontrent aucune des hypothèses visées aux points a) et b) ci-dessus, avoir leur domicile dans la Région [de Bruxelles-Capitale]'.

Le rattachement territorial se situe donc davantage au niveau de l'entrepreneur bénéficiaire final qu'au niveau de la coopérative d'emploi. Toutefois, ce rattachement est compliqué par la circonstance que ces entrepreneurs ne disposent pas d'un numéro d'entreprise propre, associé à une ou des unités d'établissement localisées. De plus, des contacts avec des coopératives d'emploi fortement actives en Région de Bruxelles-Capitale ont montré que celles-ci ne disposaient pas nécessairement d'unités d'établissement en Région de Bruxelles-Capitale auxquelles seraient rattachés les entrepreneurs actifs exclusivement ou principalement dans cette Région. C'est pourquoi l'hypothèse a) se réfère à l'unité d'exploitation plutôt qu'à l'unité d'établissement.

Vu la complexité et la variété des situations organisationnelles observées - qui ne pourrait résulter en l'absence d'aide à ces catégories d'entrepreneurs actifs en Région de

Bruxelles-Capitale -, il a donc fallu prévoir des hypothèses alternatives a) et b) et une hypothèse subsidiaire c).

Enfin, l'article 8, in fine, prévoit :

‘Par la sélection qu'elle opère parmi les demandeurs, la SRIB maximise l'incidence du dispositif sur la solvabilité et la poursuite des activités des coopératives d'emploi et de leurs entrepreneurs qui remplissent les conditions de l'article 7, 3°, du présent arrêté.’

Ceci signifie que, dans son travail de sélection des coopératives bénéficiaires, la SRIB veillera à soutenir le plus grand nombre possible d'entrepreneurs en lien avec la Région. Elle soutiendra prioritairement et le plus intensivement les coopératives d'emploi dont l'ancrage en Région de Bruxelles-Capitale est le plus fort ».

On peut se rallier à ce point de vue, sous réserve des observations formulées ci-après.

5.2.1. L'article 6, alinéa 1^{er}, du projet dispose que les prêts peuvent être octroyés aux coopératives d'emploi « dont à tout le moins une partie des entrepreneurs exercent leur activité en Région de Bruxelles-Capitale ».

À la question de savoir ce qu'il faut entendre par « à tout le moins une partie des entrepreneurs », le délégué a répondu ce qui suit :

« Cet alinéa vise à créer un critère de rattachement territorial entre le dispositif et l'activité des entrepreneurs en coopérative d'emploi qui exercent en Région de Bruxelles-Capitale.

Il est vrai que la formulation est large, mais l'idée est de permettre à la SRIB d'octroyer un prêt à une coopérative d'emploi si elle héberge même un seul entrepreneur qui exerce son activité en Région de Bruxelles-Capitale.

De façon alternative, vu que le critère de rattachement prévu à l'article 7, 3°, concerne les entrepreneurs, nous pourrions fixer un critère plus précis à l'article 6, alinéa 1^{er}, qui concernerait la coopérative d'emploi, en indiquant que la SRIB est chargée d'octroyer ‘des prêts aux coopératives d'emploi dont le siège social ou à tout le moins une unité d'établissement se situe en Région de Bruxelles-Capitale’.

Selon les informations dont nous disposons, les coopératives d'emploi actives en Région de Bruxelles-Capitale et dont les entrepreneurs exercent leur activité dans la Région disposent en effet d'un siège social ou à tout le moins d'une unité d'établissement dans la Région ».

On peut se rallier à la proposition du délégué de modifier le point de rattachement prévu à l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet pour viser les « coopératives d'emploi dont le siège social ou au moins une unité d'établissement est situé dans la Région de Bruxelles-Capitale ».

5.2.2. Au niveau des bénéficiaires du régime (article 7, 3°, du projet) également, il convient d'utiliser un point de rattachement dont il peut ressortir qu'ils exercent leur activité dans la Région de Bruxelles-Capitale. La question se pose de savoir si tel est le cas des personnes visées à l'article 7, 3°, c), du projet, pour lesquelles il suffit qu'elles aient « leur domicile dans la Région ». Un critère aussi large n'exclut pas que des personnes exerçant par exemple leur activité économique exclusivement dans une autre région relèvent également de ce régime. L'auteur du

projet devra vérifier si la référence à la catégorie des personnes visées à l'article 7, 3°, c), doit effectivement être maintenue dans le projet, dès lors qu'au regard de la définition de « coopérative d'emploi » figurant à l'article 1^{er}, 4°, du projet, la question se pose de savoir si les références aux catégories mentionnées aux a) et b) de cette disposition ne suffisent pas. Si le maintien de la référence figurant à l'article 7, 3°, c), du projet est malgré tout jugé nécessaire, il conviendra de la compléter par une condition supplémentaire indiquant qu'au moins une partie de l'activité économique est exercée dans la Région de Bruxelles-Capitale.

FORMALITÉS

6. Pour le régime d'aide en projet, l'article 11 du projet invoque le règlement général *de minimis*². Le délégué a justifié ce choix comme suit :

« De de minimis-verordening is de meest flexibele en gemakkelijk toepasbare optie voor steun van een relatief klein bedrag. In het geval van een lening, wordt het bruto-subsidie-equivalent van het steunbedrag berekend op basis van de referentie marktrentepercentages.

Overeenkomstig artikel 11 van het ontwerpbesluit moet de begunstigde – zowel de tewerkstellingscoöperaties als de eindbegunstigde - alle de minimissteun aangeven die ze ontvangen heeft, zoals de eerste paragraaf van artikel 6 van de verordening toestaat. Indien het toekennen van de lening tot gevolg zou hebben dat het plafond wordt overschreden, kan ze niet toegekend worden.

Aangezien het een verordening betreft met rechtstreekse werking, lijkt het niet nodig om alle bepalingen ervan te hernemen in het ontwerpbesluit. Er wordt duidelijk bepaald dat de leningen worden toegekend onder de voorwaarden bedoeld in de verordening. Enkel daar waar de verordening een keuze laat aan de lidstaten (zoals de keuze tussen de voorafgaande verklaring van de begunstigde en het centraal register in artikel 6 – in België bestaat geen centraal register), bevat het ontwerpbesluit uitdrukkelijke bepalingen.

De tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de COVID-19-uitbraak vereist een voorafgaande notificatie en een bekendmaking van elke individuele steun, hetgeen de toepassing ervan complexer maakt ».

On peut se rallier à ce point de vue.

EXAMEN DU TEXTE

Article 6

7. L'article 6, alinéa 3, du projet dispose que le montant des prêts est fixé sur la base du nombre d'entrepreneurs qui exercent leur activité au sein de la coopérative d'emploi bénéficiaire. Il pourrait se déduire de cette disposition que le montant est fixé sur la base de tous les entrepreneurs actifs au sein de la coopérative d'emploi, donc également ceux qui ne répondent

² 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'.

pas à l'article 7, 3°, du projet. Interrogé sur ce point, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Cet alinéa renvoie aux entrepreneurs éligibles aux prêts au sens de l'article 7, 3°. Ceci pourrait être précisé dans la disposition ».

On peut se rallier à cette précision.

Article 9

8. L'article 9, alinéa 1^{er}, du projet dispose que les demandeurs de prêt introduisent leur demande par voie électronique « en respectant la procédure établie par la SRIB ».

Sur ce point, le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné par le passé que des délégations de pouvoir réglementaire à un organisme public ne peuvent être considérées comme admissibles que dans la mesure où elles portent sur des matières techniques ou purement administratives ayant une portée limitée et non politique et dont, pour des raisons pragmatiques, il peut être admis que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

La question est de savoir si les compétences que l'auteur du projet entend laisser à la SRIB en ce qui concerne la fixation des prescriptions procédurales répondent dans toutes leurs composantes aux conditions d'admissibilité précitées. Dans la mesure où tel n'est pas le cas, l'article 9 du projet devra être complété par plusieurs de ces prescriptions, au lieu d'en laisser la fixation à la seule SRIB. En effet, l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux règles générales de droit public, en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes³.

Article 14

9. L'article 14 du projet prévoit la conclusion d'une convention entre le Gouvernement et la SRIB, qui déterminera les modalités complémentaires d'exécution. Cette convention réglera notamment les modalités de paiement et l'utilisation ainsi que le remboursement des montants octroyés.

Un exemplaire de la convention concernée a été joint à la demande d'avis. Il en ressort qu'elle ne se limite pas à la conclusion de certains accords internes conclus entre le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et la SRIB, mais qu'elle concerne par exemple également des critères de sélection supplémentaires et d'autres éléments importants relatifs à la mise en œuvre du dispositif en projet.

³ Légisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État. Pour plusieurs exemples d'avis plus récents en ce sens, voir T. CORTHAUT, J. RIEMSLAGH, F. VANNESTE et J. VAN NIEUWENHOVE, 'Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2017 en 2018)', *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2019, (82) 96-97, n° 46.

Il ressort de la jurisprudence constante du Conseil d'État ⁴ que réglementer par la voie du procédé contractuel pose problème si un pouvoir réglementaire est exercé à l'égard de tiers au moyen de pareilles conventions. Par conséquent, les éléments concernés devront être réglés dans le projet lui-même.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME

⁴ Voir par exemple l'avis C.E. 62.477/1 du 19 février 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande du 6 juillet 2018 'betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging', point 22.2. Pour d'autres exemples, voir la contribution déjà citée dans la note 3 de T. CORTHAUT, J. RIEMSLAGH, F. VANNESTE et J. VAN NIEUWENHOVE, dans *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2019, (82) 97, n° 47.