

Chapitre 34

Le droit public économique bruxellois : une politique Capitale

par

Pierre-Olivier DE BROUX*

L'intervention des pouvoirs publics en matière économique est traditionnellement déclinée au travers des fonctions exercées par ceux-ci¹. Parmi les différentes fonctions possibles, nous en retiendrons trois pour structurer notre présentation de l'interventionnisme bruxellois et tenter d'en dégager quelques caractéristiques. La première a trait à la réglementation et à l'organisation de l'activité économique bruxelloise (Section 1). La seconde fonction analysée est celle des mesures d'incitation et de soutien aux activités économiques (Section 2) tandis que la troisième est relative aux prestations économiques des acteurs publics bruxellois (Section 3). Ces distinctions ont, bien entendu, des vertus essentiellement pédagogiques, et elles n'excluent en rien de nombreuses interférences d'une fonction à l'autre. La plupart des prestations économiques des pouvoirs publics bruxellois, par exemple, constituent également des outils substantiels de support à l'activité économique privée.

Il faut par ailleurs préciser d'emblée que la présente contribution ne couvre pas tout le champ du droit public économique applicable à Bruxelles. Elle se limite principalement aux compétences exercées par les autorités bruxelloises au titre de la politique économique, confiée aux régions par l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles². Nous entendons néanmoins, par « politique économique », une notion plus large, rassemblant l'ensemble des modes d'intervention de la Région de Bruxelles-Capitale à l'égard de son économie régionale, et dont une partie ne sera mentionnée que par référence à d'autres contributions dans le présent ouvrage. Il s'agit donc également des aspects économiques de l'aménagement du territoire, du

* L'auteur remercie spécialement Dimitri Yernault et Daniel Dumont pour leur relecture et leurs suggestions indispensables.

¹ P. DE BANDT et M. VANDERHELST, *L'intervention publique dans la sphère économique – Fondements, principes et limites*, Bruxelles, Larcier, 2013 ; D. YERNAULT, *L'État et la propriété – Le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles, Bruylant, 2013 ; Ph. QUERTAINMONT, *Droit public économique*, Waterloo, Kluwer, 2007 ; G. BROUHNS, *Introduction au droit public belge et européen de l'économie*, Bruxelles, Larcier, 2003 ; M.-A. FLAMME, *Législation industrielle ou droit administratif de l'économie*, 4^e éd., Bruxelles, P.U.B., 1982-1983 ; M.-A. FLAMME et J.-M. FAVRESSE, « Les instruments juridiques de l'intervention des pouvoirs publics », in *Aspects juridiques de l'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique*, Bruxelles, Bruylant, 1976.

² Applicable, pour la Région de Bruxelles-Capitale, en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

transport, de la recherche scientifique, du commerce extérieur, des accords internationaux en matière économique, etc. Mais, par ailleurs, comme indiqué à l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale, l'État fédéral demeure compétent pour de larges pans de l'intervention économique, dont bénéficient ou qui s'imposent à nombres d'opérateurs économiques bruxellois³. De même, des programmes d'aide européens ou des soutiens spécifiques accordés par les communes exercent aussi un impact déterminant pour certaines entreprises bruxelloises. Ces volets tout aussi remarquables du droit public économique à Bruxelles ne font cependant pas l'objet de la présente étude.

Si la politique économique est aux mains du législateur et du Gouvernement bruxellois, ceux-ci ont mis en place un nombre important d'organismes et d'institutions pour les assister dans l'exercice de cette compétence. Leur structure et leurs missions seront exposées dans les deux dernières parties, selon que ces organismes exercent directement des activités économiques ou qu'ils se bornent à soutenir celles-ci. Une de ces institutions cependant, dont les missions ne cessent de croître, est exclusivement destinée à assister les autorités régionales, en matière économique mais aussi sociale. Il s'agit du *Conseil économique et social* mis en place en 1994⁴, l'une des instances consultatives les plus importantes et les plus influentes de la Région, la seule dotée de la personnalité juridique et d'un statut d'établissement public. L'immense majorité des ordonnances et des politiques qui seront discutées ci-après ont fait l'objet d'un avis, voire d'une véritable concertation (avec les partenaires sociaux, qui le composent) au sein de ce Conseil. Depuis l'année 2000, ces avis sont tous consultables, conjointement avec le rapport annuel du Conseil, sur son site internet⁵, et constituent une ressource précieuse supplémentaire (pourtant très peu exploitée) pour analyser et évaluer la politique économique bruxelloise. Nous nous efforcerons d'y renvoyer tout au long de cette contribution.

Section 1

Les réglementations économiques régionales

La première partie de cette contribution concerne donc le rôle d'organisation et de contrôle de l'économie bruxelloise assumé par la Région. Cette fonction rassemble

³ Notamment pour les règles générales d'organisation de l'économie, la protection des consommateurs, la politique monétaire, la politique financière et la protection de l'épargne, le droit de la concurrence, les pratiques de commerce, le droit commercial et des sociétés, la propriété industrielle et intellectuelle, le droit du travail et la sécurité sociale, etc. Voy., pour une analyse historique et institutionnelle de la répartition des compétences en matière économique : D. YERNAULT, *L'État et la propriété – Le droit public par son histoire (1830-2012)*, op. cit., pp. 901 à 955 ; Ph. QUERTAINMONT, *Droit public économique*, op. cit., pp. 14 à 19.

⁴ Voy. la contribution de L. LOSSEAU dans le présent ouvrage, et les références citées, en particulier l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 6 décembre 1994.

⁵ www.ces.irisnet.be.

l'ensemble des mesures préventives, des régimes d'autorisation et des règles visant à structurer cette économie et à garantir un certain équilibre entre ses acteurs. Ne sont cependant ici présentées que les mesures propres aux opérateurs économiques, qu'elles soient transversales ou sectorielles⁶. Ces mesures sont fondées soit sur la compétence régionale en matière de politique économique (§ 1), soit sur d'autres compétences régionales spécifiques (§ 2).

§ 1. Les mesures fondées sur la compétence économique régionale

Sur la base de la compétence des régions en matière économique, les réglementations bruxelloises revêtent parfois une portée transversale, applicable à l'ensemble des secteurs d'activité économique. Tel est particulièrement le cas de la réglementation des services (A) ou des règles complétant le droit des marchés publics (B). L'avenir pourrait encore voir émerger davantage de textes transversaux, notamment suite à la régionalisation du bail commercial et de l'accès à la profession par la Sixième Réforme de l'État⁷. Cette dernière compétence a d'ailleurs déjà fait l'objet d'une récente ordonnance du 8 mai 2014 relative aux autorisations requises en matière d'implantation commerciale⁸.

Parmi les normes sectorielles, rares sont celles qui s'appuient explicitement sur une des compétences économiques énumérées à l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale. En réalité, seules les règles d'accès à la profession imposées dans le secteur touristique (al. 1^{er}, 9^o)⁹ et la réglementation du commerce des armes (al. 5, 8^o)¹⁰ sont clairement associées à celui-ci, mais ne seront pas développées ici. La nouvelle compétence de la Région en matière de réglementation des prix et des revenus dans les matières qui

⁶ Et donc à l'exclusion de règles qui s'appliquent indifféremment aux entreprises et aux citoyens, même si de telles règles peuvent à l'évidence également avoir un impact économique important pour les entreprises (telles les règles en matière d'urbanisme, p. ex., ou celles relatives à la performance énergétique des bâtiments).

⁷ Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 6^o et 7^o de la loi spéciale du 8 août 1980, tels qu'insérés par l'art. 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014. Voy. Ph. QUERTAINMONT, « Accès à la profession » et E. CRUYSMANS, « Bail et logement », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015.

⁸ *M.B.*, 17 juin 2014, brièvement commentée dans la contribution de F. DE MUYNCK et O. LEGRAND au présent ouvrage.

⁹ Voy. la contribution de M. BELMESSIERI sur le tourisme et l'accès à la profession en matière de tourisme dans cet ouvrage.

¹⁰ Ordonnance du 20 juin 2013 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert de produits liés à la défense, d'autre matériel pouvant servir à un usage militaire, de matériel lié au maintien de l'ordre, d'armes à feu à usage civil, de leurs pièces, accessoires et munitions (ordonnance sur les armes), *M.B.*, 21 juin 2013 ; et son arrêté d'exécution du 3 avril 2014, *M.B.*, 17 juillet 2014. Cette ordonnance est surtout calquée sur le décret flamand équivalent (voy. l'avis du Conseil économique et social du 12 juillet 2012). Pour une brève étude pratique sur la réglementation des armes à feu, et not. sur l'application de cette ordonnance, voy. V. KEUTERICKX et A. LINERS, *Les procès-verbaux en théorie et dans la pratique policière 2015*, Waterloo, Kluwer, 2014, pp. 222 à 265.

relèvent de ses compétences (al. 5, 3^o)¹¹, et surtout l'accès à la profession (al. 1^{er}, 6^o)¹², devraient néanmoins bientôt être invoqués lors de l'adoption de futures normes sectorielles. La Région a enfin eu recours à sa compétence générale en matière économique pour réglementer certains secteurs spécifiques. Tel est le cas de multiples mesures en matière d'économie sociale, que nous détaillons ci-après (C).

A. La transposition bruxelloise de la directive « services »

La réglementation régionale des services s'est imposée au législateur bruxellois à la suite de l'adoption de la directive « services » par l'Union européenne en 2006¹³. Cette directive constitue aujourd'hui une des principales limites à la réglementation nationale dans les services fournis à titre onéreux sur le marché intérieur de l'Union¹⁴. Elle impose principalement aux États membres, dans le domaine des services, des obligations de simplification et de coopération administrative ; la limitation du libre établissement aux seules exigences qui sont non discriminatoires, proportionnées et justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général (art. 14) ; la limitation de la libre prestation de services aux seules exigences qui sont non discriminatoires, proportionnées et justifiées pour des raisons relatives à l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique ou la protection de l'environnement (art. 16) ; et elle impose enfin quelques mesures renforçant la protection des consommateurs¹⁵.

Cette directive a été transposée de trois manières, pour ce qui concerne la Belgique (et Bruxelles, en particulier). De manière horizontale (ou transversale, pour reprendre l'expression qui nous occupe) tout d'abord : l'ensemble des collectivités fédérale et fédérées en Belgique ont introduit les principes essentiels de la directive dans une législation cadre applicable à toute « activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération » (art. 4 de la directive, reproduit dans toutes les normes belges)¹⁶.

¹¹ Voy. D. YERNAULT, « Politique des prix et des revenus », in M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *op. cit.*, pp. 637 à 675.

¹² P. ex. pour les entreprises exerçant une activité de restaurateur-traiteur, de boulanger-pâtissier, de boucher-charcutier, de commerce ambulant, de coiffeur, de pompes funèbres, de menuiserie, etc. Soit tous les accès à la profession réglementés par l'autorité fédérale jusqu'au 1^{er} juillet 2014. Voy. <http://www.werk-economie-emploi.irisnet.be/autorisations-et-acces-profession>.

¹³ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *J.O.*, L 376 du 27 décembre 2006. Voy. Ch. FERRARI-BREEUR (dir.), *La directive « service » – En principe et en pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2011 ; C. BARNARD, « Unravelling the Services Directive », *CMLR*, 2008, n° 45, pp. 323 à 394 ; M. FALLON et A.C. SIMON, « La directive « services » : quelle contribution au marché intérieur ? », *J.T.D.E.*, 2007, pp. 33 à 43.

¹⁴ P. DE BANDT et M. VANDERHELST, *L'intervention publique dans la sphère économique – Fondements, principes et limites*, *op. cit.*, pp. 117 à 120.

¹⁵ Outre le texte de la directive 2006/123 précitée, voy. aussi la synthèse de ces objectifs dans *Doc.*, Rég. Bxl.-Cap., sess. 2010-2011, n° A-123/1, pp. 1 à 6 ; E. PIETERS, « La loi du 26 mars 2010 sur les services », *R.D.C.-T.B.H.*, 2010, pp. 746 à 750.

¹⁶ Pour Bruxelles, il s'agit de l'ordonnance du 19 mai 2011 visant à transposer, partiellement, la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 8 juin 2011 ; mais aussi du décret de la COCOF du 9 juillet 2010, *M.B.*, 30 août 2010 et de l'ordonnance de la COCOM du 9 juin 2011, *M.B.*, 21 juin 2011. Pour l'État

Cette transposition, comme le rappelle le législateur bruxellois, a été considérée comme nécessaire, en particulier, pour « servir de “sauvegarde” éventuelle à l’égard de dispositions relatives à des domaines spécifiques » qui n’auraient pas été modifiés suite à l’entrée en vigueur de la directive « services, et pour couvrir « les activités de services qui se développeraient à l’avenir ». À cette fin, l’exposé des motifs de l’ordonnance prévoit que l’ordonnance « déroge expressément au principe *lex specialis derogat legi generali*, en sorte qu’elle prime sur des textes spéciaux qui seraient contradictoires avec les principes qu’elle énonce »¹⁷. On pourrait certes discuter longuement sur la portée réelle de cette assertion du législateur régional dans les travaux préparatoires mais, concrètement, la directive elle-même prime sur tout texte régional contradictoire, ce qui rend cette « primauté » interne au droit bruxellois un peu vaine. En pratique, d’ailleurs, le législateur bruxellois se soucie surtout de respecter les dispositions de la directive, sans le moindre égard (ni même mention) pour l’ordonnance bruxelloise du 19 mai 2011¹⁸. Sur les principes eux-mêmes, le rapport d’évaluation commandé par la Commission européenne estime que cette ordonnance transpose correctement la directive¹⁹.

Les limites non justifiables au libre établissement et à la libre prestation de services se devaient aussi d’être supprimées, secteur par secteur. C’est ce qui est généralement qualifié de transposition verticale de la directive. La Région de Bruxelles-Capitale y a procédé, dans une série d’ordonnances sectorielles ayant principalement pour objectif d’assurer le respect de la directive « services »²⁰.

fédéral, il s’agit de deux lois sur les services du 26 mars 2010, *M.B.*, 30 avril 2010. Pour le surplus, voy. le rapport (bien qu’incomplet – ne mentionnant pas les textes COCOF et COCOM, p. ex.) commandé par la Commission européenne et établi par la Société Milieu, *Services Directive : Assessment of Implementation Measures in Member States. National Report for Belgium*, Bruxelles, 2011, disponible sur le site internet de la Commission.

¹⁷ *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2010-2011, n° A-123/1.

¹⁸ Voy. not. l’examen scrupuleux mené, en matière d’implantations commerciales, dans l’exposé des motifs de la récente ordonnance précitée du 8 mai 2014 modifiant le Code bruxellois de l’Aménagement du Territoire, qui s’attache à respecter le cadre de la directive « services » sans jamais évoquer l’ordonnance du 19 mai 2011 (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2013-2014, n° A-528/1) ; de même, l’exposé des motifs de l’ordonnance du 8 mai 2014 relative à l’hébergement touristique (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2013-2014, n° A-501/1), qui fait état de l’existence de l’ordonnance du 19 mai 2011, mais se limite ensuite à vérifier la compatibilité avec la directive « services ».

¹⁹ Ce rapport (précité – partie 1, p. 22) estime seulement que l’article 18 de l’ordonnance aurait dû définir les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité qu’il contient, ceux-ci demeurant sinon trop ambigus. Il est cependant évident que ceux-ci doivent s’interpréter au regard des définitions plus précises données par la directive « services » elle-même.

²⁰ Voy. not. l’ordonnance du 3 février 2011 mettant la législation environnementale et énergétique en conformité avec les exigences de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *M.B.*, 4 février 2011 (et l’épisode rocambolesque de l’ordonnance « du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » du 27 octobre 2010, *M.B.*, 25 novembre 2010 et *erratum* du 27 décembre 2010, résultant manifestement d’un cumul d’erreurs matérielles tout à fait surprenant) ; ordonnance du 14 juillet 2011 relative à la gestion mixte du marché de l’emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 10 août 2011 (voy. un commentaire dans la contribution de D. DUMONT au présent ouvrage) ; ordonnance du 8 mai 2014 relative à l’hébergement touristique, *M.B.*, 17 juin 2014 (voy. la contribution de M. BELMESSIERI dans cet ouvrage).

Le Conseil économique et social avait également attiré l'attention du législateur bruxellois sur l'utilité de se coordonner avec les autres Régions, flamandes et wallonnes, notamment pour éviter toute distorsion de concurrence entre les régions (en termes de reconnaissance mutuelle des services comme de différences éventuelles dans la reconnaissance de services étrangers)²¹. S'il n'a pas été suivi sur ce point, une importante coordination a néanmoins eu lieu pour garantir l'effectivité du « guichet unique » national imposé par la directive pour toute formalité à accomplir par un prestataire de service. Cette troisième et dernière étape de la transposition a débouché sur un accord de coopération entre toutes les entités fédérale et fédérées, signé le 17 juillet 2013²². Cet accord charge les guichets d'entreprise agréés²³ de la fonction de centralisation des formalités à l'attention des prestataires de services, et impose la création par l'État fédéral d'un site internet dédié à l'information relative à la prestation de services, sous l'adresse www.business.belgium.be.

Le respect de cette directive (et de sa transposition en droit belge et bruxellois) sera notamment crucial dans l'analyse et l'évolution des règles relatives à l'accès à la profession, évoquées ci-dessus, et qui viennent d'être transférées aux Régions²⁴. Le cadre réglementaire des services risque en outre d'encore fortement s'étoffer, pour s'adapter aux exigences de plus en plus élevées de l'Europe en matière de libre prestation de services²⁵.

B. Des règles complémentaires relatives aux marchés publics bruxellois

La compétence régionale en matière de marchés publics est en principe relativement limitée, car elle est partagée avec l'autorité fédérale²⁶. Selon la Cour constitutionnelle, la compétence fédérale concerne les règles générales, à savoir, concrètement,

²¹ Voy. les avis du Conseil du 17 juin et du 21 septembre 2010 (www.ces.irisnet.be), et la note de suivi égal. publiée sur le même site internet.

²² Accord de coopération du 17 juillet 2013 relatif à la mise en œuvre de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *M.B.*, 26 novembre 2013, approuvé not. par le décret de la COCOF du 24 avril 2014, *M.B.*, 20 février 2015, l'ordonnance du 8 mai 2014, *M.B.*, 16 juin 2014, l'ordonnance de la COCOM du 16 mai 2014, *M.B.*, 11 juin 2014 et la loi du 27 mai 2014, *M.B.*, 20 février 2015.

²³ Il s'agit des guichets visés par la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets d'entreprises agréés et portant diverses dispositions, *M.B.*, 5 février 2003, et dont l'agrément relèvera désormais d'une Commission commune d'agrément, composée de représentants de l'ensemble des entités fédérale et fédérées (voy. l'art. 5 de l'accord de coopération précité du 17 juillet 2013).

²⁴ Voy. p. ex., pour le commerce ambulant, l'analyse très fouillée de A. L. DURVIAUX et Th. DELVAUX, « Commerce ambulant : les libertés de circulation et la directive services font un tour sur le marché communal », *A.P.T.*, 2012, pp. 499 à 533 ; voy. encore Ph. QUERTAINMONT, *Droit public économique*, *op. cit.*, pp. 177 à 190.

²⁵ Les Régions devraient ainsi être à tout le moins partiellement concernées par la transposition de la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, *J.O.*, L 354 du 28 décembre 2013.

²⁶ Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 4, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

toutes celles qui sont aujourd'hui consacrées dans la loi du 15 juin 2006 (en exécution des directives européennes en la matière)²⁷. La section de législation du Conseil d'État en déduit que la compétence des régions se limite à « fixer des règles complémentaires [...] dans le cadre des matières qui relèvent de leur compétence. Ces règles complémentaires peuvent compléter les règles générales fixées par l'autorité fédérale afin que la Région concernée puisse mener une politique adaptée à ses besoins, mais elles ne peuvent pas déroger aux règles générales [...], sauf si l'on peut recourir à cet effet aux pouvoirs implicites »²⁸.

Sur cette base relativement étroite, le législateur bruxellois s'est attaché à trois reprises à compléter le droit des marchés publics, et ce, deux fois à l'initiative des parlementaires eux-mêmes, et à l'unanimité des groupes politiques représentés au Parlement.

La première ordonnance date du 1^{er} juin 2006, et vise à imposer des critères d'investissements socialement responsables aux marchés financiers de pouvoirs publics²⁹. Selon l'article 18bis, § 3, inséré dans l'ancienne loi du 24 décembre 1993³⁰, l'ensemble des pouvoirs adjudicateurs bruxellois doivent s'assurer, pour tout marché public de services financiers, que 10 % au moins des sommes concernées soient investies dans des placements socialement responsables. Le contrôle du respect de cette obligation demeure cependant assez limité : rien ne semble réellement mis en place pour les autorités subordonnées (organismes publics et pouvoirs locaux). Quant à la Région elle-même, elle investit bien moins qu'elle n'emprunte, et a limité ses placements, depuis l'adoption de l'ordonnance, au (défunt) holding communal et à d'autres institutions publiques, considérés comme étant à 100 % socialement responsables³¹. À noter que, si l'État fédéral et les autres entités fédérées ont déjà fait état de leur volonté de souscrire davantage à des investissements socialement responsables, la Région de Bruxelles-Capitale reste à ce jour la seule entité à avoir légiféré en la matière³².

Deux autres ordonnances datent du 8 mai 2014, et entendent soutenir l'insertion de clauses sociales, éthiques et environnementales dans l'ensemble des marchés

²⁷ C.C., arrêt n° 9/2011 du 27 janvier 2011 ; loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, *M.B.*, 15 février 2007, et les directives 2004/17 et 2004/18 du 31 mars 2004 (qui viennent d'être remplacées par les directives 2014/23, 2014/24 et 2014/25 du 26 février 2014).

²⁸ *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2012-2013, n° A-362/2, p. 8. Voy. aussi le rapport de commission, *Doc.*, Ass. COCOF, sess. 2003-2004, n° 33/4, qui fait état d'un avis (malheureusement resté inédit) de la section de législation du CE rejetant la compétence de la COCOF pour imposer les logiciels libres au sein de son administration, et ce sur la base de la compétence de l'autorité fédérale en matière de marchés publics.

²⁹ *M.B.*, 4 juillet 2006.

³⁰ À noter la difficulté posée par cette modification, dès lors que la loi du 24 décembre 1993 a été abrogée pour tous les marchés publics passés après le 1^{er} juillet 2013. À l'évidence, cette abrogation fédérale ne peut avoir abrogé l'article 18bis, § 3, de la loi du 24 décembre 1993, lequel est néanmoins devenu pratiquement invisible. Une adaptation légistique s'imposerait au niveau bruxellois, pour garantir l'application de ce texte.

³¹ Voy. les références aux questions et déclarations au Parlement bruxellois dans le rapport 2014 sur *L'investissement socialement responsable en Belgique* du Réseau Financité (juin 2014), pp. 28 et 29, publié sur www.forumethibel.org ou sur www.financite.be.

³² *Idem*, pp. 24 à 32.

publics³³. Elles s'inscrivent de ce point de vue dans un courant européen désormais plutôt favorable à ce type de clauses, également soutenu dans toutes les autres entités fédérale et fédérées, par le biais de la législation fédérale et des circulaires fédérées³⁴. Le Gouvernement bruxellois s'était lui-même attaché à adopter plusieurs textes confirmant son intérêt et son soutien à l'utilisation de telles clauses³⁵. La section de législation du Conseil d'État s'est cependant montrée très critique à l'égard des propositions déposées, estimant que la Région était incompétente pour imposer le recours à de telles clauses, celles-ci devant relever des « règles générales en matière de marchés publics » réservées à l'autorité fédérale³⁶. Le dispositif finalement adopté dans les deux ordonnances s'en est trouvé assez fort diminué, se bornant à sensibiliser et à informer sur la nécessité de recourir à de telles clauses, et transformant pratiquement ces deux ordonnances en une sorte « d'ordonnances-alibis », comme le dénonçait l'opposition parlementaire³⁷. L'expression est sans doute trop forte face à la palette de clauses qui est malgré tout mise à la disposition des pouvoirs adjudicateurs bruxellois. En outre, les deux ordonnances prévoient de conditionner l'octroi de subsides régionaux, quels qu'ils soient, au respect des obligations de chaque pouvoir adjudicateur de désigner une personne ressource chargée de la mise en œuvre des deux ordonnances (art. 10 resp. art. 8), et de tenir un tableau de bord relatif à l'utilisation de ces clauses (art. 13 resp. art. 11). Autre obligation intéressante, celle d'inclure une « stratégie » relative à l'utilisation de clauses sociales, éthiques et environnementales dans tout contrat de gestion conclu par la Région avec un autre pouvoir adjudicateur (art. 16 resp. art. 13). Une telle stratégie serait relativement neuve dans le domaine des contrats de gestion bruxellois. Aucune sanction du non respect de cette obligation n'est cependant prévue, et on voit mal l'absence de stratégie en la matière pouvoir fonder en droit la nullité du contrat de gestion.

³³ Ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'inclusion de clauses environnementales et éthiques dans les marchés publics, *M.B.*, 6 juin 2014 et ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'inclusion de clauses sociales dans les marchés publics, *M.B.*, 17 juin 2014.

³⁴ C. DUBOIS et J. DUVAL, « Marchés publics et "Max Havelaar" : une (simple et équitable ?) histoire de labels... Commentaires sur la prise en compte de considérations environnementales et sociales en matière de marchés publics », note sous C.J.U.E., 10 mai 2012, arrêt C-368/10, *M.C.P.*, 2013/2, pp. 143 à 150 ; M. VERDUSSEN et C. ROMAINVILLE, « Les clauses éthiques dans les marchés publics », *D.A.O.R.*, 2010, n° 93, pp. 40 à 55 ; N. FRANÇOIS, « La place des considérations d'ordre non strictement économique dans l'attribution des marchés publics. Essai sur la prise en compte de considérations d'ordre environnemental, social, éthique et de genre dans les critères de sélection et d'attribution des marchés publics », *C.D.P.K.*, 2009, pp. 621 à 664. Voy. égal. les art. 43 et 67 de la nouvelle directive 2014/24 du 26 février 2014.

³⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 avril 1999 imposant des clauses sociales aux lois de la passation de marchés publics dans le cadre de la réalisation d'investissements d'intérêt public, *M.B.*, 9 septembre 1999 ; circulaire du 5 février 2009 relative à l'insertion de critères écologiques et de développement durable dans les marchés publics de fournitures et de services (...) en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 23 mars 2009 ; circulaire du 4 octobre 2012 relative aux clauses sociales dans les marchés publics de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 5 décembre 2012.

³⁶ *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2012-2013, n° A-362/2.

³⁷ Pour reprendre les termes de députés bruxellois en commission, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2013-2014, n° A-362/3, pp. 8 et 9.

Enfin, dernier ajout bruxellois au droit des marchés publics, la Région a institué en 2014, au sein de son Conseil économique et social, un *Observatoire des prix de référence dans les marchés publics*, sans essuyer cette fois de critique de la part du Conseil d'État³⁸. Cette nouvelle instance consultative, mise en place à la demande des acteurs régionaux et locaux en matière de marchés publics, entend apporter une aide à la décision administrative, en particulier pour permettre de déceler l'existence de prix anormaux. Elle doit notamment être consultée, dans le cadre des marchés publics régionaux, et avant la décision d'attribution, pour tous travaux d'un montant supérieur à 275.000 euros, et pour les marchés de services supérieurs à 85.000 euros. Cet Observatoire est aussi chargé de rendre des avis relatifs à l'insertion, dans des marchés de travaux ou de services, de clauses techniques, notamment sociales ou environnementales. Des arrêtés d'exécution sont encore attendus, mais pas nécessaires pour permettre à l'Observatoire de commencer son travail.

C. Le droit bruxellois de l'économie sociale³⁹

L'économie sociale est généralement considérée comme un troisième secteur économique, rassemblant l'ensemble des activités ne ressortissant ni du secteur (marchand) privé, ni des activités et interventions économiques du secteur public. « Elle vise les organisations privées qui poursuivent une finalité sociale, qui n'ont pas pour objectif de rémunérer les propriétaires et actionnaires, qui ont d'autres sources de financement que celles provenant de la vente de leurs produits et qui produisent dans certains cas des services collectifs »⁴⁰. Cette définition large de l'économie sociale lui donne par nature un caractère transversal et implique que ce secteur relève de plusieurs niveaux de compétences (en ce compris le niveau européen) dans le système institutionnel belge⁴¹.

³⁸ Ordonnance du 3 avril 2014 portant création d'un Observatoire des prix de référence dans les marchés publics au sein du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 14 mai 2014 ; *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2013-2014, n° A-522/1. Voy. égal. l'avis du Conseil économique et social du 21 novembre 2013. Il n'existe cependant toujours aucune information sur l'exercice concret de cette nouvelle compétence du Conseil, ni sur la composition concrète de l'Observatoire.

³⁹ Le présent titre a été rédigé avec l'aide précieuse de Maylis Verhaegen, juriste à la Boutique de gestion, A.S.B.L. Voy. not. M. VERHAEGEN, « Les principes d'économie sociale : de *soft law* péri-législatif en *soft law* intra-législatif ou quand la mollesse du droit se déplace de l'*instrumentum* au *negotium* », in I. HACHEZ *e.a.* (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 2, *Normes internes infraconstitutionnelles*, Limal/Bruxelles, Anthemis/FUSL, 2012, pp. 199 à 225 ; J. DEFOURNY, P. DEVELTERE et B. FONTENEAU (dir.), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, Paris/Bruxelles, De Boeck/Larcier, 1999 ; A. JANSSEN et J.-P. POLLENUS (dir.), *L'économie sociale et son vade mecum*, Bruxelles, Labor, 1997.

⁴⁰ M. VERHAEGEN, *op. cit.*, p. 199.

⁴¹ L. CICCIA, « Déclaration de politique générale : quel avenir pour l'économie sociale ? », 2011, analyse publiée sur le site de l'A.S.B.L. Solidarité des Alternatives wallonnes et bruxelloises (www.saw-b.be). Cela explique d'ailleurs l'adoption de deux accords de coopération du 4 juillet 2000 entre l'État, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie sociale, *M.B.*, 2 octobre 2001 ; et du 30 mai 2005 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle, *M.B.*, 15 mars 2006. Sans modifier la répartition des compétences, certains programmes fédéraux en la matière ont cependant été transférés aux régions par la sixième réforme de l'État, et l'accord de coopération du 30 mai 2005 a pris fin.

La Région de Bruxelles-Capitale s'est rapidement investie dans ce secteur, mais en mettant surtout l'accent « sur la création d'emplois pour les habitants des quartiers et sur la revitalisation des quartiers », notamment en soutenant les initiatives d'économie sociale d'insertion⁴². Selon le législateur bruxellois, tout comme pour la section de législation du Conseil d'État, cette politique d'insertion menée au travers de la réglementation de l'économie sociale se trouve à cheval sur les compétences en matière de placement des travailleurs et en matière de politique économique⁴³. Cependant, pour éviter tout empiètement sur les compétences de la COCOF et de la Communauté flamande à Bruxelles, les entreprises de travail adapté (favorisant l'insertion professionnelle pour les personnes handicapées) sont expressément exclues du champ d'application des ordonnances successives présentées ci-après⁴⁴. Si cette exclusion est incontestablement prudente d'un point de vue juridique et institutionnel, elle ne facilite sans doute pas en pratique les initiatives privées en la matière, qui ne peuvent que veiller à s'inscrire dans l'un ou dans l'autre cadre légal, au risque d'être privées de l'un et de l'autre⁴⁵. Une coordination des politiques communautaire et régionale serait, dans ce cadre, particulièrement bienvenue. Elle serait d'autant plus logique et souhaitable que le cadre réglementaire fédéral de l'économie sociale s'appliquait aux deux types d'entreprises⁴⁶, et que ce cadre fédéral a été largement régionalisé par la Sixième Réforme de l'État⁴⁷. L'imbroglio institutionnel peut d'ores et déjà être annoncé dans ce domaine.

⁴² *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2003-2004, n° A-503/1, p. 4. Voy. égal., pour un cadre plus large des politiques d'insertion professionnelle, la contribution de D. DUMONT dans le présent ouvrage.

⁴³ *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1998-1999, n° A-308/1, p. 3 ; *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2003-2004, n° A-503/1, p. 18.

⁴⁴ Voy. à ce sujet, pour la COCOF, la contribution de M. EL BERHOUMI, B. VANLEEMPUTTEN et N. BONBLED, et pour la VGC, la contribution de E. VANDENBOSSCHE, dans cet ouvrage.

⁴⁵ Sur un plan socio-économique, les entreprises de travail adapté appartiennent en effet incontestablement au secteur de l'économie sociale.

⁴⁶ Voy. not. l'art. 59 et s. de la loi du 26 mars 1999 relative au Plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses, *M.B.*, 1^{er} avril 1999 (et C.C., 29 novembre 2000, n° 122/2000) ; l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant exécution de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion de chômeurs très difficiles à placer, *M.B.*, 5 juin 1999 ; les arrêtés royaux du 11 juillet 2002 et du 14 novembre 2002 déterminant l'intervention financière du centre public d'aide sociale dans le coût salarial d'un ayant droit à l'intégration sociale/d'un ayant droit à une aide sociale financière mis au travail dans une initiative d'insertion sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002 et 29 novembre 2002 ; consulter aussi le site internet de la cellule économie sociale du SPP Intégration sociale au niveau fédéral <http://www.mi-is.be/be-fr/economie-sociale/leconomie-sociale-en-belgique-0> (consulté le 24 février 2015).

⁴⁷ Voy. l'art. 6, § 1^{er}, IX, 2° (« les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés, en ce compris en matière d'économie sociale ») et 7°, a), al. 4, 2° tiret, de la loi spéciale de réformes institutionnelles (« Les Régions sont toutefois compétentes pour [...] les réductions pour le secteur de l'économie sociale »). Le secteur de l'économie sociale est défini dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 comme regroupant « l'ensemble des employeurs dont l'activité vise la mise au travail de personnes qui peuvent difficilement trouver une place dans le circuit du travail ordinaire et dont le but lucratif n'est pas le but principal, quelle que soit leur forme juridique » (*Doc. parl.*, Sénat, sess. 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 121).

L'apparition de l'économie sociale dans le droit bruxellois date de l'ordonnance du 22 avril 1999 relatif à l'agrément et au financement des entreprises d'insertion⁴⁸. Celle-ci permettait de promouvoir (et de subsidier) « des initiatives d'économie sociale qui sont menées par des entreprises privées et dans des secteurs d'activités commerciales », et destinées à créer des emplois pour « des demandeurs d'emploi bruxellois éprouvant des difficultés au niveau de leur insertion socio-professionnelle »⁴⁹. Pour avoir accès aux aides financières prévues⁵⁰, il fallait notamment répondre à des critères caractéristiques de l'économie sociale : constitution de l'entreprise en société à finalité sociale⁵¹, et ne pouvant donc être vouée à l'enrichissement de ses associés ; répartition équitable des revenus du travail (impliquant une modération des écarts salariaux au sein du personnel) ; promotion de l'emploi peu qualifié ou des demandeurs d'emploi difficiles à placer, avec pour objectif un taux d'occupation de 60 % du personnel de l'entreprise par de tels travailleurs. Une condition est cependant rejetée d'emblée par la section de législation du Conseil d'État, au motif qu'elle entrave l'union économique et monétaire, au niveau national, et la libre circulation des travailleurs au niveau européen : l'occupation préférentielle d'un certain nombre de travailleurs domiciliés dans la Région, condition qui n'est finalement pas reprise dans l'ordonnance⁵². À noter enfin, comme c'est toujours le cas aujourd'hui, que l'agrément régional permet de bénéficier de l'ensemble des mesures fédérales accordées en matière d'économie sociale d'insertion.

Ce régime initial s'est cependant révélé insuffisant pour deux motifs au moins. D'une part, nombre d'initiatives privées favorisant l'insertion socio-professionnelle de ces demandeurs d'emploi n'étaient pas constituées sous forme de société commerciale, mais d'A.S.B.L. Il convenait donc d'élargir le champ d'application de l'agrément et du régime d'aide prévu par l'ordonnance de 1999. D'autre part, certains critères, et en particulier celui du taux d'occupation de 60 %, n'était en pratique presque jamais atteint. De ce point de vue également, un assouplissement était nécessaire. Tel est l'objet de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE) et des entreprises d'insertion (EI)⁵³. Selon les termes de l'ordonnance, une ILDE désigne toute « personne morale constituée sous la forme d'une association sans but lucratif ayant comme but social l'insertion

⁴⁸ M.B., 14 octobre 1999. Pour un historique plus complet sur le plan associatif, voy. la page « L'histoire de l'insertion socio-professionnelle en Belgique » sur le site internet de la Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et de l'économie sociale d'insertion (Febisp) : <http://www.febisp.be> (consulté le 24 février 2015). Des mesures fédérales avaient déjà été adaptées au préalable dans ce domaine (voy. l'art. 3, al. 3, de la loi du 3 juillet 1993 portant des mesures de promotion de l'emploi des jeunes dans le cadre du Plan d'embauche des jeunes, M.B., 6 août 1993).

⁴⁹ Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1998-1999, n° A-308/1, pp. 2 et 3.

⁵⁰ Et not. des prêts avantageux auprès de la SRIB (art. 10, 3°), prêts aujourd'hui gérés par sa filiale Brusoc (voy. *infra*).

⁵¹ Certains auteurs affirment que les sociétés à finalité sociale (art. 661 à 669 du Code des sociétés) ont été créées justement pour « répondre aux besoins de l'économie sociale » en raison de l'impossibilité pour les A.S.B.L. d'exercer, à tout le moins à titre principal, une activité marchande (voy. not. P. NICAISE, « La société coopérative et les sociétés à finalité sociale », in *Droit des sociétés : les lois des 7 et 13 avril 1995*, Louvain-la-Neuve/Bruxelles, Académia/Bruylant, 1995, pp. 336 et 337).

⁵² Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1998-1999, n° A-308/1, p. 20.

⁵³ M.B., 30 mars 2004, et son arrêté d'exécution du 22 décembre 2004, M.B., 9 février 2005.

socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi difficiles à placer par la prestation de services ou la production de biens, à destination des habitants, des collectivités, des entreprises » (art. 2). Pour les ILDE, le taux d'occupation exigé pour l'agrément et le subventionnement est fixé, sans motif particulier, à 60 %, alors qu'il est abaissé à 30 % pour les entreprises d'insertion. Autre différence, 60 % des travailleurs engagés dans les ILDE doivent être domiciliés dans la Région bruxelloise (art. 4, 6°). Le Conseil d'État avait à nouveau fustigé cette condition, spécialement au regard de l'union économique et monétaire dans le cadre de laquelle la Région doit exercer ses compétences économiques⁵⁴. Contrairement à 1999, le législateur bruxellois n'en a cependant pas tenu compte, estimant que les travailleurs bruxellois (quelle que soit leur nationalité) se trouvaient dans une situation objectivement différente de ceux des autres régions, et que l'accès à l'emploi demeurerait en toute hypothèse possible pour les travailleurs des autres régions⁵⁵. Les différences de situation n'ont pourtant pas été exposées, même si l'on peut sans doute les expliquer au moyen des statistiques de l'emploi à Bruxelles, en particulier du taux de chômage et du taux d'emploi des jeunes. Or, le juge exigera toujours, en la matière, une explication circonstanciée, qui seule permet d'appliquer correctement le rapport raisonnable de proportionnalité entre l'objectif poursuivi et la mesure adoptée. Pas sûr donc que le dispositif adopté puisse résister à tout recours d'un travailleur non bruxellois qui s'estimerait discriminé. En pratique, selon les chiffres annoncés en novembre 2011 : « 88 projets agréés et subsidiés pour un montant total de 6 millions d'euros. Il s'agit de 72 ILDE et 16 EI. C'est plus de 1.371 emplois du "public cible" »⁵⁶. Depuis 2009, le respect de cette ordonnance relève de l'inspection régionale de l'emploi, qui permet notamment l'application d'amendes administratives⁵⁷.

Les ambitions de la Région en matière d'économie sociale d'insertion se sont encore étoffées ces dernières années, au travers de l'adoption de deux nouvelles importantes ordonnances, en 2012 et en 2013⁵⁸. Celles-ci ne sont cependant pas encore entrées en vigueur, le Gouvernement bruxellois n'ayant pas encore adopté les arrêtés d'exécution requis. L'ordonnance du 26 avril 2012 est une nouvelle refonte de l'agrément et du subventionnement des ILDE et des entreprises d'insertion. Le législateur met en évidence deux innovations principales : la définition de l'économie sociale (art. 3), d'une part, et la création d'une commission consultative au sein du Conseil économique et social de la

⁵⁴ *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2003-2004, n° A-503/1, pp. 19 et 20.

⁵⁵ Voy. la réponse du ministre dans le rapport de Commission, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2003-2004, n° A-503/2, pp. 14 et 15.

⁵⁶ *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2011-2012, n° A-247/1, p. 2. Les chiffres demeurent assez stables depuis : au 1^{er} juin 2015, ce sont 83 ILDE et 19 EI qui sont référencés sur le site internet de l'administration bruxelloise de l'Économie et de l'Emploi. Voy. aussi la contribution de D. DUMONT au présent ouvrage.

⁵⁷ Art. 16 de l'ordonnance précitée du 18 mars 2004, qui renvoie à l'ordonnance du 30 avril 2009 relative à la surveillance des réglementations en matière d'emploi qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'instauration d'amendes administratives applicables en cas d'infraction à ces réglementations, *M.B.*, 8 mai 2009.

⁵⁸ Ordonnance du 26 avril 2012 relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subventions, *M.B.*, 7 mai 2012 ; et ordonnance du 21 novembre 2013 relative à l'agrément des sociétés en tant que coopérative d'activités en vue de l'octroi de subventions, *M.B.*, 3 décembre 2013.

Région (art. 4)⁵⁹. Pour le surplus, cette ordonnance élargit quelque peu le public cible des demandeurs d'emploi concernés, ainsi que les modalités de calcul des subventions. La condition de domiciliation dans la Région bruxelloise est également supprimée. L'ordonnance du 21 novembre 2013 est relative aux coopératives d'activités, expression empruntée à une loi de 2007, selon laquelle « une coopérative d'activités s'inscrit principalement dans l'occupation et l'insertion des chômeurs difficiles à placer et d'autres groupes à risque dans le but, ensuite, de leur démarrage dans la vie professionnelle », et « doit avoir pour objet statutaire de conseiller les candidats-entrepreneurs, les accompagner, les coacher et les soutenir dans l'exercice de leurs activités en vue de s'installer plus tard en tant qu'entrepreneurs »⁶⁰. Concrètement, il s'agit d'offrir un soutien comparable à celui des ILDE et des entreprises d'insertion, mais dans le cadre d'un emploi comme indépendant, et non plus comme salarié⁶¹. Les évolutions promises par ces deux ordonnances sont certes significatives, mais le secteur juge le rythme des réformes trop rapides, et l'ampleur des débats parlementaires et des textes est inversement proportionnelle à l'action du Gouvernement. Et ce, alors que, comme déjà signalé, la compétence régionale s'est encore élargie en juillet 2014 à l'occasion de la régionalisation de nouveaux pans de l'économie sociale d'insertion par la Sixième Réforme de l'État.

À noter enfin que les règles bruxelloises en matière d'économie sociale ne se sont pas limitées à la seule politique d'insertion. Ainsi, dans le cadre du recyclage des déchets, un système d'agrément a également été mis en place par le Gouvernement régional pour subsidier les entreprises qui répondent, dans ce domaine, aux critères de l'économie sociale⁶². Dans ce cas, c'est l'IBGE (Bruxelles Environnement) qui est chargé de la gestion des agréments et des subsides.

§ 2. Les mesures fondées sur des compétences régionales spécifiques, et spécialement la politique agricole

La plupart des réglementations économiques fondées sur d'autres compétences régionales sont étudiées ailleurs dans cet ouvrage. Elles font néanmoins

⁵⁹ Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2011-2012, n° A-247/1, p. 4.

⁶⁰ Art. 80 et s. de la loi du 1^{er} mars 2007 portant des dispositions diverses (III), *M.B.*, 14 mars 2007.

⁶¹ Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2012-2013, n° A-424/1. Comme le souligne cet exposé des motifs, la pratique n'a cependant pas attendu l'adoption de cette ordonnance : la Région a en effet déjà subventionné deux sociétés coopératives à finalité sociale (*Bruxelles Émergences* SCRL, à laquelle est not. associée la SRIB, et *Debu[ut]* SCRL), qui ont elles-mêmes fondé l'A.S.B.L. *Job Yourself* (www.jyb.be), et la SCRL *Baticrea* (www.baticrea.be) aux fins d'assister les demandeurs d'emploi difficiles à placer dans leur création d'activité indépendante ou d'entreprise.

⁶² Arrêté du Gouvernement du 11 mars 2004 relatif à l'agrément et à la subvention des associations sans but lucratif et des sociétés à finalité sociale, actives dans le secteur de la réutilisation, *M.B.*, 21 mai 2004 ; remplacé par arrêté du Gouvernement du 16 juillet 2010 relatif à l'agrément et au subventionnement des associations sans but lucratif et des sociétés à finalité sociale actives dans le secteur du réemploi et du recyclage, *M.B.*, 26 octobre 2010, tous deux fondés sur l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets (voy. à ce sujet la contribution de M. KAROLINSKI au présent ouvrage). Bénéficient notamment de cet agrément Oxfam, les Petits Riens, l'Armée du salut, etc. Voy. aussi pour ce secteur (mais à propos de la Région wallonne) : C.E., 29 janvier 2015, n° 230.027.

incontestablement partie de la politique économique au sens large, telle que nous l'avons envisagée au début de cette contribution. Parmi les normes transversales, on peut ainsi évoquer l'importance primordiale des règles relatives au permis d'environnement⁶³ et en particulier celles relatives à la prévention et à la réduction de la pollution due aux émissions industrielles⁶⁴ ; ou encore des règles en matière de planification et d'urbanisme, lorsque celles-ci consacrent et encadrent l'existence de zones d'activité économique⁶⁵. Les entreprises bruxelloises ne peuvent ignorer non plus la réglementation relative aux sites d'activité inexploités et aux obligations de réhabilitation qui pèsent sur ceux-ci, à peine d'expropriation par la Région⁶⁶.

Sur un plan sectoriel, le droit de l'énergie régit un secteur économique primordial⁶⁷. En matière d'emploi, les agences d'emploi privées constituent désormais un secteur économique à part entière, et sont soumises à un cadre réglementaire strict⁶⁸. Le droit du transport joue également un rôle économique important, soit de manière transversale⁶⁹, soit pour les entreprises du secteur. Force est cependant de constater que, sur ce plan sectoriel, et à l'exception du transport par taxi⁷⁰ et de la gestion du Port de Bruxelles⁷¹, l'intervention publique bruxelloise est demeurée assez limitée et méconnue, étant essentiellement suscitée par la transposition de règles européennes ou l'assentiment à des conventions internationales voire à des accords de coopération, qu'il s'agisse des infrastructures routières⁷², du transport routier⁷³, du transport

⁶³ Voy. la contribution de Chr. LEPINOIS dans cet ouvrage.

⁶⁴ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2013 relatif à la prévention et la réduction intégrées de la pollution due aux émissions industrielles, *M.B.*, 9 décembre 2013, ainsi que tous les arrêtés antérieurs qu'il modifie ou qu'il abroge.

⁶⁵ Voy. les contributions de Ph. COENRAETS et de F. DE MUYNCK et O. LEGRAND dans cet ouvrage (et en particulier, dans cette dernière, les récentes règles relatives aux activités commerciales, intégrées au CoBAT par l'ordonnance précitée du 8 mai 2014 modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, *M.B.*, 17 juin 2014).

⁶⁶ Art. 251 et s. du CoBAT, et leur commentaire dans la contribution de Ph. ANTOINE dans cet ouvrage.

⁶⁷ Voy. la contribution de P. BOUCQUEY et R. LEFÈRE dans cet ouvrage.

⁶⁸ Ordonnance du 14 juillet 2011 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 10 août 2011, et son commentaire dans la contribution de D. DUMONT.

⁶⁹ Voy. p. ex les contributions de M. BELMESSIERI (sur la politique de stationnement), de R. SIMAR (sur les chantiers en voirie) et de L. THOMMÈS et L. BURNON (sur les plans de déplacement imposés aux entreprises) dans cet ouvrage.

⁷⁰ Voy. à ce sujet la contribution de L. THOMMÈS et L. BURNON dans cet ouvrage.

⁷¹ Voy. *infra*, III, C, 1.

⁷² Ordonnance du 19 mai 2011 relative à la gestion de la sécurité des infrastructures routières, *M.B.*, 8 juin 2011 ; ordonnance du 10 juillet 2008 relative aux exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier transeuropéen, *M.B.*, qui toutes deux transposent partiellement des directives européennes.

⁷³ Ordonnance du 3 avril 2014 portant assentiment à l'accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la construction d'un Partenariat interrégional de droit public ViaPass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 11 décembre 2014 (voy. égal. www.viapass.be et l'avis du Conseil économique et social du 17 octobre 2013) ; ordonnance du 28 mars 2013 concernant le cadre relatif au déploiement des systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de

fluvial⁷⁴ ou du transport aérien⁷⁵. Si des politiques de plus en plus affirmées semblent néanmoins se mettre en place⁷⁶, elles restent à ce stade indépendantes des sources juridiques.

Une dernière compétence régionale, celle relative à l'agriculture, à première vue un peu surprenante quand on la lie à la Région bruxelloise, mérite quelques développements. Il s'agit en effet d'un secteur considéré comme essentiel dans l'économie d'un pays. Assez timorée dans un premier temps, après avoir reçu ses compétences agricoles en 1993 et 2001⁷⁷, la Région n'a pas développé la moindre initiative législative ou réglementaire spécifique en faveur de l'agriculture, de l'horticulture, de l'élevage ou de toute autre forme de production alimentaire naturelle, laissant subsister nombre de textes anciens toujours supposés régir le secteur agricole bruxellois⁷⁸. À l'instar de

transport, *M.B.*, 15 avril 2013, qui transpose (de façon identique pour les trois régions, selon un accord conclu au sein d'un « groupe de concertation » piloté par le SPF Mobilité) la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport, *J.O.*, L 207, 6 août 2010. Le Conseil d'État avait averti le législateur bruxellois que les compétences fédérale (pour les véhicules) et régionale (pour les infrastructures) étaient à ce point interdépendantes, pour pouvoir transposer cette directive, qu'un accord de coopération s'imposait. Il n'a cependant pas été suivi, et s'est borné à répéter, aux autres entités, qu'il estimait qu'un accord de coopération était le moyen « le plus approprié » pour mettre en œuvre la directive européenne (voy. les avis rendus en vue de l'adoption de la loi du 17 août 2013, *M.B.*, 19 septembre 2013, du décret flamand du 29 mars 2013, *M.B.*, 16 avril 2013, et du décret wallon du 18 avril 2013, *M.B.*, 26 avril 2013).

⁷⁴ Ordonnance du 27 mars 2014 portant assentiment à l'Accord européen relatif au Transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure, fait à Genève, le 26 mai 2000, *M.B.*, 2 mai 2014 ; ordonnance du 27 mars 2014 portant assentiment à l'accord de coopération du 8 octobre 2010 entre l'État fédéral et les Régions en vue de l'exécution des règlements des Communautés européennes relatifs à une politique de capacité des flottes communautaires dans la navigation intérieure en vue de promouvoir le transport par voie navigable, *M.B.*, 12 mai 2014 ; ordonnance du 20 juillet 2011 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions concernant la mise en œuvre de la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, signée à Strasbourg le 9 septembre 1996, *M.B.*, 10 août 2011.

⁷⁵ Outre la saga relative au bruit des avions, qui ne constitue pas à proprement parler la mise en œuvre d'une politique économique, mais plutôt environnementale (et étudiée dans la contribution de F. TULKENS dans cet ouvrage), voy. l'ordonnance du 3 avril 2014 portant assentiment à : l'accord sur le transport aérien entre le Canada et la Communauté européenne et ses États membres, fait à Bruxelles le 17 décembre 2009, *M.B.*, 13 mai 2014 ; ordonnance du 21 décembre 2012 portant assentiment : 1° à l'accord sur le transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part, signé à Washington le 30 avril 2007 (...), *M.B.*, 8 février 2013.

⁷⁶ Voy. p. ex. le volumineux et ambitieux *Plan stratégique pour le transport de marchandises en Région de Bruxelles-Capitale* (86 p.), adopté par le Gouvernement le 11 juillet 2013, et disponible sur le site internet www.bruxellesmobilitate.irisnet.be. Ce plan met essentiellement en exergue le concept de « distribution urbaine », visant à rationaliser et réduire le transport de marchandises au sein des zones urbaines.

⁷⁷ Voy. à propos des préludes à ce transfert M. BOVY, « La régionalisation de l'agriculture », *C.H. CRISP*, 1992, n° 1353.

⁷⁸ Not., à titre exemplatif, la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, *M.B.*, 25 avril 1975 ; ou la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux, *M.B.*, 4 septembre 1970.

quelques-uns des secteurs du transport précités, cette compétence a seulement été mise en œuvre pour assurer l'assentiment à quelques accords internationaux⁷⁹.

Dans un second temps, la transposition de normes européennes s'est également invitée dans le débat bruxellois, couplée avec des préoccupations environnementales. La réglementation de l'usage des pesticides d'abord⁸⁰, la production et l'étiquetage des produits biologiques ensuite⁸¹, l'interdiction des cultures génétiquement modifiées enfin⁸², sont autant d'exemples de l'influence européenne sur la politique agricole bruxelloise⁸³. Dans ces domaines, la répartition des compétences n'est cependant pas simple, dès lors que la santé publique et les normes de produits sont demeurées fédérales. Ainsi, en matière d'OGM, la dernière ordonnance évoquée, datée du 3 avril 2014, ne prétend régler que les aspects économiques de la culture d'OGM, les aspects environnementaux et sanitaires relevant de la compétence fédérale⁸⁴. Cette ordonnance a été une excellente occasion de faire le point sur l'agriculture bruxelloise. L'interdiction des OGM n'est en effet pas imposée par l'Europe, au contraire : le droit européen ne tolère une telle interdiction que si l'autorité nationale démontre, pour les zones concernées, qu'aucune autre mesure ne serait susceptible d'empêcher la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles ou biologiques, et si en outre cette interdiction est proportionnée aux objectifs poursuivis⁸⁵. Le législateur

⁷⁹ Ordonnance du 5 décembre 2003 portant assentiment au Protocole portant modification de la convention coordonnée instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, (...) au Protocole portant abrogation du Protocole spécial entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'agriculture du 29 janvier 1963 (...), *M.B.*, 7 janvier 2004 ; ordonnance du 29 avril 2004 portant assentiment au Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, et aux Annexes I^{re} et II, faits à Rome le 6 juin 2002, *M.B.*, 27 mai 2004.

⁸⁰ Voy. la contribution de Y. Mossoux sur la pollution des sols, dans le présent ouvrage.

⁸¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 décembre 2009 concernant le mode de production et l'étiquetage des produits biologiques, *M.B.*, 6 janvier 2010 ; arrêté ministériel du 13 mai 2013 portant approbation d'un cahier des charges réglant l'usage d'indications se référant au mode de production biologique dans le secteur de la restauration collective, *M.B.*, 5 juin 2013.

⁸² Ordonnance du 3 avril 2014 relative à la coexistence des cultures génétiquement modifiées avec les cultures conventionnelles et les cultures biologiques, *M.B.*, 13 mai 2014. Voy. aussi, sur la base des compétences en matière de protection de l'environnement et de recherche scientifique, et à un stade technique antérieur de développement des OGM, l'ordonnance du 20 mai 1998 portant assentiment à l'accord de coopération du 25 avril 1997 entre l'État Fédéral et les Régions relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de biosécurité, *M.B.*, 14 juillet 1998.

⁸³ Pour rappel, « Les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale se concertent pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que pour le suivi des activités des institutions européennes, relatives à la politique agricole » (art. 6, § 2bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

⁸⁴ Toute culture d'OGM est ainsi soumise à deux réglementations distinctes : son autorisation fédérale, concernant l'impact sanitaire et environnemental (voy. l'arrêté royal du 21 février 2005 réglementant la dissémination volontaire dans l'environnement ainsi que la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ou de produits en contenant, *M.B.*, 24 février 2005), et son autorisation régionale, concernant l'impact économique de telles cultures.

⁸⁵ Voy. not. la recommandation de la Commission (COM) du 13 juillet 2010 établissant des lignes directrices pour l'élaboration de mesures nationales de coexistence visant à éviter la présence accidentelle d'OGM dans les cultures conventionnelles et biologiques, *J.O.*, 22 juillet 2010 (2010/C 200/01), spéc. le considérant 5.

bruxellois a donc dû procéder à une analyse approfondie de la situation agricole régionale. Il a ainsi exposé que « le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale est essentiellement urbain, avec, toutes proportions gardées, une place relativement marginale laissée à l'agriculture [...] Pour l'année 2011, on dénombre 21 exploitations, la moitié d'entre elles cultivant moins de 2 ha. La forte densité de population entraîne des petites parcelles et l'orientation vers les secteurs de l'horticulture et le maraîchage [...]. Les pâturages et les grandes cultures occupent la majorité de l'assolement [...]. La superficie agricole disponible à Bruxelles représente 609,58 ha en Région de Bruxelles-Capitale. La taille moyenne des différentes parcelles est de 7,32 ares pour les maraîchers, les potagers collectifs, et les potagers individuels, et de 1,85 hectare pour les autres parcelles [...]. Les agriculteurs déclarant une aide à la PAC ont une valeur marchande cumulée estimée de 482.940 euros pour l'année 2010. Quant aux maraîchers, potagers collectifs et individuels, ils ont une valeur marchande cumulée estimée à 618.292 euros ». En synthèse, il résulte de ces caractéristiques agricoles bruxelloises, et en particulier de « la contiguïté des parcelles, la quasi-absence de zones tampons, la diversité des exploitations, la typicité des circuits de commercialisation, ainsi que les conditions physiques et topographiques propres à la Région de Bruxelles-Capitale » que l'interdiction totale de la culture en plein air des OGM est le seul régime possible⁸⁶. Cet argumentaire a été soumis préalablement à la Commission européenne, qui n'a pas fait d'observations. Il a également obtenu l'approbation de la section de législation du Conseil d'État, ce qui pourrait faire de cette ordonnance un modèle du genre, lorsque l'on connaît les difficultés rencontrées par les États ou régions européennes pour parvenir à interdire la culture d'OGM. Cette interdiction n'est cependant pas encore entrée en vigueur, un arrêté d'exécution étant nécessaire et n'ayant pas encore été adopté.

Le troisième temps de la politique agricole est toujours en chantier, même si celle-ci a connu une véritable relance au cours de la législature 2009-2014, notamment sous l'impulsion des écologistes (alors membres de la majorité bruxelloise). Une « alliance emploi-environnement » a en effet été une des initiatives économiques fortes de cette dernière législature. Cette initiative comportait quatre axes, dont un était consacré à l'alimentation durable⁸⁷. Cet axe visait tous les maillons de la chaîne alimentaire, et en particulier celui de la production. Selon l'IBGE, « La production alimentaire bruxelloise emploie actuellement 437 personnes à temps plein et on estime qu'il y a un potentiel de 1.400 postes supplémentaires dans la production agricole urbaine grâce au recours à des techniques de maraîchage respectueuses de l'environnement et intensives en main-d'œuvre »⁸⁸. La filière principalement concernée par cette attention nouvelle est celle de l'agriculture urbaine. Si aucun développement législatif ne peut encore être signalé, cette filière a suscité un certain nombre de

⁸⁶ Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2013-2014, n° 499/1, pp. 6 à 11. Voy. aussi le rapport de la commission, n° 499/2, p. 4.

⁸⁷ Voy. le site internet de cette initiative : www.aee-rbc.be ; ainsi que l'avis du Conseil économique et social du 17 octobre 2013 portant sur ce 4^e axe relatif à l'alimentation durable (www.ces.irisnet.be).

⁸⁸ <http://www.environnement.brussels/thematiques/alimentation/du-champ-lassiette/produire-des-aliments-bruxelles/lagriculture-urbaine> (consulté le 26 février 2015).

mesures individuelles de soutien par le Gouvernement, en particulier pour des potagers collectifs et des fermes urbaines. Sur le plan scientifique également, la Région a suscité une étude portant sur un « Système d'alimentation durable. Potentiel d'emplois en Région de Bruxelles-Capitale »⁸⁹, réalisée en juin 2012, ainsi qu'un colloque en mars 2014, intitulé « L'agriculture urbaine à Bruxelles. L'émergence d'une filière »⁹⁰. L'intérêt régional est donc manifeste, ce d'autant que le potentiel d'emploi (et notamment d'emploi peu qualifié) dans la production alimentaire durable semble important. L'importance de la collaboration avec les régions péri-urbaines est cependant soulignée avec force par l'étude précitée, les terres disponibles y étant bien plus nombreuses.

Cette dernière remarque permet de conclure cette brève présentation de la politique agricole à Bruxelles, en évoquant un des nouveaux outils mis à la disposition de la Région par la Sixième Réforme de l'État : la communauté métropolitaine de Bruxelles, créée par l'article 92*bis*, § 7, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Cette communauté métropolitaine devrait être le lieu idéal de concertation entre la Région bruxelloise et toutes les autorités disposant de compétences agricoles dans la Région périphérique. La politique agricole n'était certainement pas le premier domaine auquel ont pensé les concepteurs de cette communauté, mais les problématiques qui viennent d'être exposées nous paraissent typiquement relever de l'importance transrégionale exigée par l'article 92*bis*, § 7, tout en n'ayant principalement pour cible que la zone géographique correspondant aux deux provinces du Brabant. La concertation envisagée favoriserait incontestablement la mise en place, dans un contexte potentiellement moins politisé (et peut-être parce que dans un secteur moins médiatique, et dans une filière qui bénéficierait à tous les participants), d'une véritable politique d'agriculture urbaine, par exemple, mais aussi de la prévention en matière d'OGM⁹¹ voire de tout autre objectif agricole poursuivi par la Région de Bruxelles-Capitale.

La première fonction identifiée du droit public économique, celle de l'encadrement de l'économie régionale, est ainsi formée d'un ensemble très vaste de règles qui demeure assez disparate. Si cela s'explique logiquement lorsqu'il s'agit de politiques sectorielles, dont certaines témoignent d'une cohésion propre (économie sociale d'insertion, distribution urbaine ou agriculture urbaine, par exemple), un certain effort mériterait d'être mené à l'égard des législations transversales, appelées à s'appliquer à

⁸⁹ Étude réalisée par le Centre d'études régionales bruxelloises de l'Université Saint-Louis – Bruxelles avec Greenloop SA (sous-traitant) et en partenariat avec l'Observatoire bruxellois de l'emploi, accessible à l'adresse <http://www.aee-rbc.be/wp-content/uploads/2013/02/SAD-Rapport-final-v4.pdf> (consulté le 26 février 2015).

⁹⁰ Dont les actes sont disponibles à l'adresse <http://195.244.174.34/Templates/Professionnels/informer.aspx?id=39772> (consultée le 18 mars 2015).

⁹¹ Un des objectifs de l'ordonnance précitée du 3 avril 2014 a d'ailleurs précisément été de fournir une base utile à la négociation d'un accord de coopération avec les deux autres régions, pour éviter la contamination par OGM des cultures bruxelloises.

l'ensemble de l'économie bruxelloise. A défaut, celles-ci courent le risque d'être négligées ou oubliées, parfois par le législateur lui-même, à l'instar de l'ordonnance « services » du 19 mai 2011.

Section 2

Les soutiens économiques régionaux

La seconde partie de cette contribution concerne le rôle de soutien et d'orientation de l'économie bruxelloise assumé par la Région. Cette fonction rassemble l'ensemble des mesures d'aide, des régimes incitatifs et des institutions mises en place pour soutenir l'activité économique. La principale césure choisie, pour décrire cette fonction, est celle qui sépare les aides financières (§ 1) des autres types de mesures et d'institutions, qualifiées d'aides matérielles (§ 2). Les multiples régimes juridiques abordés sous ce titre ne doivent évidemment pas faire oublier les législations décrites dans la première partie, qui poursuivent souvent également des objectifs incitatifs et de soutien économique.

§ 1. Les aides financières

Deux types d'aides financières peuvent être distinguées : d'une part, celles qui consistent directement dans l'octroi d'une somme d'argent (A) et, d'autre part, tous les autres outils financiers qui peuvent être mobilisés par l'autorité publique, tels les prêts, réductions d'impôts⁹², garanties, etc. (B).

A. L'octroi de subsides aux entreprises

La compétence des autorités publiques pour attribuer des subsides aux entreprises est une de celle qui est exercée de la manière la plus variée. Dans le respect du droit européen des aides d'États, trois procédés distincts au moins peuvent être distingués. Soit l'aide est octroyée de manière relativement discrétionnaire, sur la seule base du régime général des subventions⁹³. En pratique, cette méthode désigne

⁹² Outre les rares apparitions, dans les ordonnances ici étudiées, de questions fiscales, il convient surtout de se référer, en matière de fiscalité régionale, susceptible de soutenir l'activité économique, à la contribution de B. LOMBAERT et M. OSWALD dans le présent ouvrage.

⁹³ À savoir aujourd'hui les articles 92 à 95 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, *M.B.*, 23 mars 2006. Sur ce régime général, voy. la contribution de B. LOMBAERT et M. OSWALD dans cet ouvrage. Ce régime est

ce que l'administration bruxelloise qualifie de *subventions facultatives*⁹⁴. Soit l'aide est octroyée sur la base d'un régime sectoriel spécifique, à l'instar du secteur de l'économie sociale (étudié *supra*), ou de celui de la recherche scientifique (étudié *infra*). Soit l'aide est accordée sur la base du régime général des aides aux entreprises, qui fait l'objet du présent titre.

I. L'évolution de la législation

Lors de la naissance de la Région, en 1989, deux régimes fédéraux d'aides à l'investissement pour les entreprises coexistaient, et ont été mis en œuvre par la nouvelle administration régionale. D'une part, un régime général d'aide à l'investissement organisé par les lois d'expansion économique de 1959 et de 1970, la seconde ajoutant un objectif de développement régional aux mesures prévues par la première⁹⁵ ; et d'autre part, un régime plus spécifique d'aide aux petites et moyennes entreprises (PME) organisé par la loi du 4 août 1978 de réorientation économique⁹⁶. Paradigmes des aides d'État, au sens de l'actuel article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁹⁷, les lois de 1970 et de 1978 n'ont pas connu de difficultés à être reconnues comme compatibles avec le marché intérieur. En revanche, le régime trop général de la loi de 1959, à défaut de critère régional ou sectoriel, a été interdit par une décision de la Commission européenne en 1990⁹⁸.

À la suite de cette décision, le législateur régional s'est pour la première fois engagé dans une réforme des aides accordées aux entreprises, en adoptant, sous le regard très attentif de la Commission européenne, l'ordonnance du 1^{er} juillet 1993 concernant la promotion de l'expansion économique dans la Région de Bruxelles-Capitale⁹⁹. Cette ordonnance s'adressait essentiellement aux moyennes entreprises, à l'exclusion de celles visées par la loi de 1978, en vue de promouvoir des investissements déterminés, principalement en matière environnementale et énergétique, mais aussi à soutenir les programmes sectoriels ou technologiques reconnus et en principe

applicable à toute subvention accordée par la Région de Bruxelles-Capitale, quel que soit le fondement légal de celle-ci.

⁹⁴ Voy. la présentation de ce régime sur le site de la Direction générale Économie et Emploi, <http://www.werk-economie-emploi.irisnet.be>.

⁹⁵ Loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles, *M.B.*, 29 août 1959 ; loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, *M.B.*, 1^{er} janvier 1971. Voy. G. BROUHNS, *Les lois du 17 juillet 1959 et du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique*, Bruxelles/Namur, Heule/UGA, 1974.

⁹⁶ Loi du 4 août 1978 de réorientation économique, *M.B.*, 17 août 1978.

⁹⁷ Voy. D. RENDERS, Th. BOMBOIS et L. VANSNICK, « La définition de la subvention et ses rapports avec la notion d'aide d'État », in D. RENDERS (dir.), *Les subventions*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 95 à 108.

⁹⁸ J. DERENNE et S. ANDOURA, « Les aides à l'investissement en Région de Bruxelles-Capitale », in *Guide juridique de l'entreprise*, 2^e éd., livre 44.3, Waterloo, Kluwer, 2005, p. 8 ; M. DONY, « Les aides aux entreprises et le droit communautaire de la concurrence », *C.H. CRISP*, 1991, n° 1316.

⁹⁹ *M.B.*, 31 juillet 1993. Voy. à son sujet J. DERENNE et S. ANDOURA, *ibid.*, pp. 29 à 44 ; exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1992-1993, n° A-230/1 ; ainsi que le récit de la « saga » qu'a constitué la négociation européenne de cette ordonnance dans le rapport de Commission, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1992-1993, n° A-230/2, pp. 3 à 6.

financés par, à l'époque, la Communauté européenne, ou encore à favoriser le développement économique de zones ou quartiers « reconnus comme espaces de revitalisation économique » (art. 5 à 7 de l'ordonnance)¹⁰⁰.

Ce n'est que dix ans plus tard que le législateur s'est à nouveau occupé de la matière. Le 1^{er} avril 2004 est adoptée une ordonnance qui remplace la loi du 4 août 1978 pour la Région bruxelloise. Son objectif est de « renforcer le ciblage des aides et de s'assurer de leur caractère déterminant dans la décision d'investissement », à l'attention des micro, petites et moyennes entreprises¹⁰¹. Eu égard aux caractéristiques bruxelloises, les aides prévues par l'ordonnance sont notamment liées à la création d'emploi et à la revitalisation de zones économiques fragilisées au sein de la Région (les zones dites de « développement »), tout en accordant une attention extrême au respect des règles européennes relatives aux aides d'État¹⁰².

Dès la législature suivante, et en parallèle avec la réalisation d'un audit de la Cour des comptes en la matière¹⁰³, la Région s'est attelée à unifier et actualiser les régimes d'aide qui précèdent, tout en les adaptant à l'évolution de la réglementation européenne. Une ordonnance organique du 13 décembre 2007 a ainsi été adoptée, laquelle « affirme l'identité bruxelloise de la Région et renforce sa capacité à faire face à la concurrence interrégionale », selon ses auteurs¹⁰⁴. Outre la réunion des aides existantes dans un seul texte, l'ordonnance organique de 2007 prévoit une série de nouvelles aides, notamment pour la période de « pré-activité », en vue de créer une entreprise, ou en vue de la transmission d'une entreprise. L'ordonnance a été complétée, début de 2014, en vue de renforcer les aides dans les nouvelles « zones d'économie urbaine stimulée » (dites « ZEUS », tout un symbole), lesquelles sont déterminées par rapport aux critères suivants : « le taux de chômage par rapport à la moyenne de la Région, la proportion de chômeurs ayant un profil d'ouvrier par rapport à la moyenne de la Région et le revenu moyen par déclaration fiscale par rapport à la moyenne de la Région »¹⁰⁵. L'octroi de ces aides « ZEUS » nécessite

¹⁰⁰ Sur la notion assez floue d'« espace de revitalisation économique », voy. le rapport de Commission précité, p. 74, ainsi que l'art. 2 de l'arrêté d'exécution du 7 juillet 1994, *M.B.*, 26 octobre 1994.

¹⁰¹ Ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative aux aides régionales pour les investissements généraux en faveur des micro, petites ou moyennes entreprises, *M.B.*, 26 avril 2004 ; exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2003-2004, n° A-534/1, pp. 1-2.

¹⁰² J. DERENNE et S. ANDOURA, « Les aides à l'investissement en Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*, pp. 10 et s.

¹⁰³ Voy. le rapport détaillé de la Cour des comptes présenté en octobre 2008, *Les aides à l'expansion économique*, disponible sur www.ccrek.be.

¹⁰⁴ Ordonnance organique du 13 décembre 2007 relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique, *M.B.*, 10 janvier 2008 ; exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2006-2007, n° A-403/1. À noter que l'entrée en vigueur de l'ordonnance a été laissée à la discrétion du Gouvernement, lequel a multiplié les arrêtés pour ce faire. Certains articles ne sont ainsi toujours pas en vigueur, dont ceux qui abrogent les lois de 1970 et 1978 (cette dernière ayant pourtant été abrogée par l'ordonnance de 2004 !) et les ordonnances de 1993 et 2004. La raison en est sans doute de ne pas vouloir porter atteinte aux aides octroyées sous ces régimes anciens, mais un régime transitoire aurait dû suffire. Le cadre légal actuel ne s'en trouve en tout cas pas si bien clarifié.

¹⁰⁵ Art. 59/1 et s. de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007, insérés par l'ordonnance du 30 janvier 2014, *M.B.*, 6 mars 2014.

cependant l'avis d'un comité composé de huit membres, représentants les principaux acteurs publics du développement économique bruxellois (ministres, administration, SDRB, Actiris, ABE, Conseil économique et social).

Si une heureuse rationalisation des textes en matière d'aides à l'investissement semble ainsi réalisée depuis 2007, il faut encourager le législateur bruxellois à maintenir le cap, lui qui devrait être amené à intégrer de nouvelles compétences en la matière, après la Sixième Réforme de l'État. La loi spéciale du 6 janvier 2014 régionalise en effet « les activités du Fonds de participation », qui comportent un important volet d'aide financière aux entreprises¹⁰⁶.

II. Les politiques de subventionnement dans l'ordonnance organique du 13 décembre 2007

Les aides aux entreprises prévues par l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 s'adressent, *ratione personae*, et sauf rares exceptions, aux micro, petites et moyennes entreprises. Pour définir ces bénéficiaires, le Gouvernement bruxellois a renvoyé, par arrêté, à la Recommandation 2003/361/CE du 6 mai 2003 de la Commission concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises et à son annexe¹⁰⁷, démontrant une nouvelle fois l'influence prépondérante de l'Europe en cette matière, qui plus est en l'espèce au travers de textes de *soft law* européen acquérant une valeur juridique contraignante en droit bruxellois. Sont exclues du bénéfice de ces aides les entreprises du secteur non marchand, celles exerçant des missions d'intérêt général et les entreprises publiques (art. 2, 2°).

Du point de vue géographique, le champ d'application de l'ordonnance organique est en principe limité aux activités économiques réalisées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela semble du moins l'intention du législateur, et correspond du reste au cadre strict de la répartition des compétences, mais cette condition n'apparaît pas clairement dans toutes les catégories d'aide prévues par l'ordonnance organique. Il s'ensuit dès lors que, dans certains cas (comme les aides au recrutement, à l'encadrement, ou les aides destinées à l'accueil de la petite enfance), des entrepreneurs actifs en dehors de la Région pourraient revendiquer ces aides. Si l'administration conserve un large pouvoir discrétionnaire pour octroyer l'aide, il pourrait néanmoins être délicat de motiver correctement un refus de l'aide fondé sur l'absence de lien avec le territoire régional. Et ce à plus forte raison si, pour « faire face

¹⁰⁶ Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 1^{er}, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, *M.B.*, 31 janvier 2014. Voy. égal. l'art. 66 de la loi spéciale précitée du 6 janvier 2014, qui organise la liquidation du Fonds de participation (à partir du 1^{er} juillet 2014) et prévoit les mesures transitoires nécessaires. À propos du fonds lui-même, voy. F. LERNOUX, « Fonds de participation », in J.-P. REMACLE (dir.), *Le financement public de l'économie belge*, Bruxelles, Larcier, 2007, (C.S.A. n° 14), pp. 57 à 71 ; ainsi que l'ancien site internet du fonds : www.fonds.org. Le volet (et le budget) bruxellois du fonds a été repris par la filiale Brupart de la SRIB (voy. *infra*).

¹⁰⁷ *J.O.U.E.*, 20 mai 2003, L 124. Voy. l'arrêté du Gouvernement du 26 juin 2008 relatif aux définitions de l'entreprise et des micro, petites et moyennes entreprises, *M.B.*, 14 août 2008, qui réitère la démarche déjà effectuée dans le cadre de l'ordonnance précitée du 1^{er} avril 2004.

à la concurrence interrégionale », pour reprendre les termes de l'exposé des motifs de l'ordonnance organique, une politique géographiquement assez large d'accès aux aides était menée par l'administration bruxelloise (par exemple en faveur d'entreprises flamandes ou wallonnes qui embaucheraient des chômeurs bruxellois).

Du point de vue matériel, enfin, les catégories d'aides prévues par l'ordonnance organique sont fort nombreuses. En synthèse, on peut distinguer les aides en matière d'investissements généraux de celles en faveur d'investissements spécifiques et enfin des autres aides spécifiques. Les aides pour les investissements généraux sont constituées d'une aide de base (entre 2,5 et 15 % du montant, selon la taille de l'entreprise et la situation en zone de développement), qui peut être augmentée de deux aides complémentaires cumulables : l'une si l'entreprise rencontre les objectifs arrêtés par le Gouvernement en matière d'emploi, l'autre si l'entreprise rencontre les objectifs arrêtés par le Gouvernement en matière de politique économique (et qui permettent de monter jusqu'à une prime représentant 35 % du montant de l'investissement, lequel est néanmoins plafonné). Cette aide peut être octroyée pour n'importe quel type d'investissement, pour autant qu'il ait une valeur supérieure à 15.000 euros. Entre 500 et 800 demandes sont introduites chaque année, depuis 2002, auprès de l'administration de l'Économie et de l'Emploi du Service public régional de Bruxelles, dont en moyenne plus des deux tiers reçoivent une réponse favorable¹⁰⁸. Les aides pour les investissements spécifiques ne sont en revanche accordées que pour des projets identifiés par l'ordonnance organique et ses arrêtés d'exécution : aide pour la protection de l'environnement, l'intégration urbaine, la performance énergétique, la production d'éco-produits ou la mise en conformité aux normes européennes. Les demandes oscillent davantage, dans ce cadre, autour de la centaine annuelle, dont en moyenne les trois quart reçoivent une réponse favorable¹⁰⁹. Les autres aides prévues par l'ordonnance sont fort variées (recrutement, encadrement, formation, préactivité, consultance...), et représentent aujourd'hui environ un millier de demandes annuelles, avec un taux comparable de décision favorable. Une forte majorité des demandes concerne les formations externes accordées au personnel des entreprises, qui peuvent être prises en charge à concurrence de 50 % des coûts par la Région (et ce, bien que la formation professionnelle relève des compétences communautaires)¹¹⁰. Ces chiffres et orientations sont fournis par la Région, qui publie un rapport annuel

¹⁰⁸ Art. 7 à 9 de l'ordonnance organique précitée du 13 décembre 2007 ; arrêté du Gouvernement du 26 juin 2008 relatif aux aides pour les investissements généraux, *M.B.*, 14 août 2008, modifié par l'arrêté du 21 juin 2012, *M.B.*, 5 juillet 2012. Voy. les rapports annuels sur l'application de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007, <http://www.werk-economie-emploi.irisnet.be/web/aeef-rapports-annuels> (consulté le 5 avril 2014).

¹⁰⁹ Art. 28 à 52 de l'ordonnance organique précitée du 13 décembre 2007, et leur batterie d'arrêtés d'exécution : cinq arrêtés du Gouvernement du 2 avril 2009, *M.B.*, 5 mai 2009, modifiés par cinq arrêtés du 2 mai 2013, *M.B.*, 22 juillet 2013. Voy. égal. les rapports annuels cités à la note précédente.

¹¹⁰ Art. 17 de l'ordonnance organique précitée ; arrêté du Gouvernement du 26 juin 2008 relatif aux aides à l'encadrement et à la transmission du savoir, *M.B.*, 14 août 2008. Dans son rapport d'audit du 9 octobre 1996 (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1995-1996, n° A-135/1, p. 41), la Cour des comptes avait signalé ce problème de compétence au législateur à propos de l'article 8, § 2, de l'ordonnance précitée du 1^{er} juillet 1993 (exécuté par l'arrêté du 8 décembre 1994, *M.B.*, 13 janvier 1995, lui-même

d'application de l'ordonnance organique. Celui-ci constitue un premier outil d'évaluation de cette politique régionale, dont l'existence est loin d'être systématique, et qui méritait donc d'être remarqué¹¹¹. L'existence d'un tel outil s'explique peut-être pour partie par une certaine « dépolitisation » de l'octroi de ces subsides, principalement confié à l'administration et à son ministre de tutelle.

Si une entreprise répond à l'ensemble des conditions émises, il n'est pas dit, pour autant, qu'elle bénéficie d'un droit subjectif aux aides prévues par le législateur bruxellois. De manière générale, en ce qui concerne les législations en matière d'expansion économique, le dispositif de la loi maintient un réel pouvoir discrétionnaire aux mains du pouvoir subsidiant, de sorte qu'il n'existe pas de droit subjectif aux aides prévues par ces textes¹¹². Tel est le cas du Gouvernement régional dans l'ordonnance organique du 13 décembre 2007. Il semble néanmoins reconnu par la doctrine et la jurisprudence que la promesse de subvention fait naître des droits dans le chef du bénéficiaire¹¹³. À moins, bien sûr, qu'une telle promesse n'ait été faite en dépit des textes légaux, auquel cas l'illégalité de la promesse empêchera l'application de celle-ci par les cours et tribunaux, en vertu de l'article 159 de la Constitution¹¹⁴.

III. Le contrôle et la restitution des aides

L'ordonnance organique du 13 décembre 2007 prévoit un régime de contrôle et de restitution des aides octroyées. Au sein de l'administration bruxelloise de l'Économie et de l'Emploi, c'est la direction de l'Inspection économique qui est chargée de vérifier le respect, par les bénéficiaires, des conditions de l'aide octroyée, et qui décide de l'éventuelle restitution de l'aide.

L'aide doit être restituée dans les sept cas suivants : en cas de non-respect des conditions d'octroi ; lorsque la subvention n'est pas utilisée aux fins pour lesquelles elle a été accordée ; en cas de refus ou d'obstacle mis au contrôle de l'Inspection économique ; lorsque le bénéficiaire perçoit déjà une subvention d'une autre institution pour le même objet, sur la base des mêmes pièces justificatives ; à défaut de fournir les pièces justificatives (à proportion du montant lié aux pièces manquantes) ; en cas de faillite ou de liquidation du bénéficiaire ; ou si celui-ci avait fourni des renseignements inexacts « quel qu'ait été l'effet de ces renseignements sur le montant

remplacé par l'arrêté du 12 mai 2005, *M.B.*, 8 juillet 2005). Voy. à cet égard les contributions dans cet ouvrage de X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI ainsi que de D. DUMONT.

¹¹¹ Voy. en particulier l'arrêté ministériel du Ministre bruxellois du Budget du 22 mars 2012 pris en application de l'article 39, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget, concernant l'octroi de subventions en matière d'expansion économique, de commerce extérieur et de financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion, *M.B.*, 17 avril 2013.

¹¹² Voy. p. ex., à propos de l'application à Bruxelles de la loi précitée du 4 août 1978 : Bruxelles, 29 septembre 1999, R.G. 1989/AR/1362, p. 3, disponible sur www.juridat.be.

¹¹³ P. NIHOUL, M. JOASSART et G. PIJCKE, « Le contrôle juridictionnel des subventions », in D. RENDERS (dir.), *Les subventions*, op. cit., p. 764.

¹¹⁴ Bruxelles, 29 septembre 1999 précité, R.G. 1989/AR/1362, pp. 3 et 4, disponible sur www.juridat.be.

de l'aide »¹¹⁵. L'importance du contrôle des aides octroyées a notamment été mise en évidence dans l'audit réalisé par la Cour des comptes, au motif que plusieurs critères restent assez difficiles à vérifier *a priori*, au moment de l'octroi de la subvention¹¹⁶. L'appel de la Cour des comptes semble avoir été entendu puisque, selon la réponse donnée à une question parlementaire, près de 2.673 dossiers ont été contrôlés entre janvier 2010 et septembre 2013 par la direction de l'Inspection économique, dont pas moins de 516 ont été considérés en infraction. Dans 244 cas, le remboursement partiel ou intégral de l'aide octroyée a été exigé par l'administration¹¹⁷.

De façon plus surprenante, cependant, ces demandes de remboursement ne semblent pas faire l'objet de contestations très nombreuses. Sur les 244 demandes de remboursement évoquées ci-dessus, seule une de ces demandes a fait l'objet d'un recours en suspension devant le Conseil d'État. Ce dernier a rejeté la requête au motif que le préjudice allégué résultait du comportement du requérant (à savoir son déménagement en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale, qui a motivé la demande de remboursement), et le requérant n'a pas poursuivi la procédure¹¹⁸. Il n'y a par ailleurs pas de trace d'un litige porté devant le juge judiciaire. Parmi les motifs de cette parcimonie du contentieux, il y a sans doute un obstacle de nature stratégique, qui freine nombre d'entreprises dans leurs velléités de contester la décision de remboursement de la Région, craignant des difficultés par rapport à de futures demandes d'aides à l'investissement.

Mais il y a peut-être aussi une difficulté juridique, propre au droit des subventions, à savoir la difficulté de connaître le juge de ce contentieux très spécifique. Selon certains auteurs, en effet, « la récupération de la subvention constitue un droit subjectif de créance du pouvoir subsidiant dont la connaissance appartient au pouvoir judiciaire », mais elle « prend généralement la forme d'une décision administrative, qui pourra être contestée par son destinataire devant le Conseil d'État si l'objet véritable de son recours ne constitue pas la reconnaissance d'un droit subjectif à l'obtention de la subvention »¹¹⁹. Alors, juge judiciaire ou Conseil d'État ? Les lois d'expansion économique prévoient pour la plupart que « le remboursement DOIT [...] se produire en cas d'aliénation, sans approbation préalable, des investissements faits avec les subsides ou lorsque les subsides ne sont plus utilisés dans les conditions prévues pour leur attribution », ce qui conforte la thèse de la seule compétence du juge judiciaire¹²⁰. La même constatation n'a cependant pas empêché le Conseil d'État de qualifier cette mesure de

¹¹⁵ Art. 67 de l'ordonnance organique précitée du 13 décembre 2007, qui renvoie à l'art. 13 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 25 juin 2003, et à l'art. 94 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, *M.B.*, 23 mars 2006. Sur ce contrôle général, voy. la contribution de B. LOMBAERT et M. OSWALD dans cet ouvrage.

¹¹⁶ Voy. le rapport précité de la Cour des comptes d'octobre 2008, p. 48.

¹¹⁷ Question écrite n° 1208 de Fr. Schepmans, *B.Q.R.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2013-2014, n° 46, 15 décembre 2013, p. 143.

¹¹⁸ C.E., 10 juin 2013, n° 223.782 ; et 2 octobre 2013, n° 224.955.

¹¹⁹ P. NIHOUL, M. JOASSART et G. PIJCKE, « Le contrôle juridictionnel des subventions », in D. RENDERS (dir.), *Les subventions*, op. cit., p. 766.

¹²⁰ Voy. Bruxelles, 30 octobre 2000, R.G. 98/AR/2401, disponible sur www.juridat.be.

sanction administrative, par nature susceptible de recours devant la juridiction administrative¹²¹. Lorsque l'aide est accordée suite à la conclusion d'un contrat avec le pouvoir subsidiant, le Conseil d'État décline en revanche sa compétence à l'égard de toute demande de restitution de l'aide fondée sur ce contrat¹²². L'insécurité juridique actuelle, si elle peut laisser penser qu'elle donne parfois accès à toutes les voies de recours, laisse surtout courir le risque qu'aucun juge ne se déclare compétent, ce qui serait inadmissible, ou que deux juges soient saisis (ce qui est également problématique) et aboutissent à des décisions contradictoires. Pour éviter en tout cas l'analyse au cas par cas du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration et de la nature des actes qu'elle utilise pour réclamer le remboursement ou la restitution d'une aide économique, il pourrait être judicieux de prévoir et d'organiser le recours contre ces mesures potentiellement fort pénalisantes pour les entreprises concernées.

B. Les autres aides financières et le Fonds bruxellois de garantie

Les autres aides financières ont d'abord été organisées par les législations précitées en matière d'expansion économique. Elles ont souvent été considérées comme l'accessoire des primes versées, soit qu'elles s'y cumulent, soit qu'elles les remplacent, soit qu'elles soient préférées à celles-ci. Divers types d'aide ont ainsi été envisagées par les législateurs successifs : la remise ou la réduction des intérêts dus sur les montants empruntés (« subvention-intérêt ») ; l'octroi de la garantie de la Région¹²³ ; des réductions d'impôts¹²⁴ (principalement sur le précompte immobilier), ou encore des amortissements accélérés¹²⁵. La plupart de ces aides sont prévues, dans les mêmes conditions que les subsides directs, par l'ordonnance organique du 13 décembre 2007¹²⁶. Elles sont assorties de sanctions comparables en cas de non-respect des conditions d'octroi (remboursement des intérêts pris en charge par la Région ; enrôlement rétroactif du précompte immobilier...).

En matière de garantie bancaire, la Région s'est cependant dotée d'un instrument beaucoup plus visible à partir de 1999 : le Fonds bruxellois de garantie, créé par une ordonnance du 22 avril 1999 sous la forme d'un établissement public doté de la

¹²¹ C.E., 28 février 2000, n° 85.638, pour une mesure de restitution prise par la Région flamande.

¹²² C.E., 24 septembre 2003, n° 123.380, pour une mesure de restitution prise par la Région wallonne.

¹²³ Voy. aussi l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 octobre 1991 portant exécution de l'article 22, e), de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, *M.B.*, 14 février 1992, témoin de l'association possible entre l'Europe, le fédéral et la Région en matière de garantie, qu'il a fallu ensuite confirmer dans la loi spéciale de réformes institutionnelles (art. 6, § 1, VI, al. 1^{er}, 3^o, a), et al. 2, 2^o, tel qu'insérés par la loi spéciale du 16 juillet 1993).

¹²⁴ Voy. not. V. SEPULCHRE, « Les subsides et la fiscalité », in D. RENDERS (dir.), *Les subventions*, op. cit., pp. 607 à 649.

¹²⁵ Ceux-ci sont prévus par l'article 7 de la loi précitée du 4 août 1978 de réorientation économique, le seul article à n'avoir pas été abrogé par l'ordonnance organique précitée du 13 décembre 2007. La section de législation du Conseil d'État a en effet estimé qu'une telle aide, qui « équivaut à une réduction directe de la base imposable, échappe dès lors à la compétence des Régions définie à l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ».

¹²⁶ Voy. not. les art. 5, 9 et 55 de l'ordonnance organique précitée du 13 décembre 2007.

personnalité juridique. Il a pour mission principale de « faciliter l'octroi de crédits professionnels dans la Région de Bruxelles-Capitale »¹²⁷. Les principales conditions d'octroi de la garantie régionale sont fixées par un règlement général (art. 21 de l'ordonnance), lequel a déjà été intégralement refondu à quatre reprises¹²⁸. Les demandes de garantie peuvent provenir tant des entreprises que des établissements de crédit. Le montant garanti est plafonné à 500.000 euros. Ce Fonds est considéré comme un instrument particulièrement important dans le contexte de la crise économique en cours depuis 2008, durant laquelle l'accès au crédit est longtemps resté particulièrement difficile, constituant un frein important pour l'innovation et le développement régional. Un système de « garantie expresse » a même été mis en place, en parallèle avec d'autres mesures, pour assurer une réponse du Fonds dans les cinq jours de la demande. Depuis 2008, la gestion courante du Fonds est assurée par la SRIB (voy. *infra*), sous le contrôle du conseil d'administration du Fonds lui-même, qui se réunit tous les 15 jours en principe¹²⁹.

De manière plus indirecte, mais participant indéniablement à la politique économique de la Région, et en particulier aux soutiens fiscaux qui peuvent être accordés, il faut aussi signaler l'existence de l'ordonnance du 19 juillet 2007 « visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale », dont l'objectif principal est de réduire et harmoniser la fiscalité communale à l'égard des entreprises, moyennant compensation versée par la Région aux communes, dans le but de soutenir l'activité économique¹³⁰.

§ 2. Les aides matérielles

Les aides matérielles imaginées par le législateur bruxellois sont beaucoup plus diversifiées, et d'ampleur très inégales, même si majoritairement assurées par des organismes dotés d'une réelle autonomie décisionnelle et budgétaire. Certaines

¹²⁷ Art. 7 de l'ordonnance du 22 avril 1999 modifiant la loi du 4 août 1978 de réorientation économique et portant création du Fonds bruxellois de garantie, *M.B.*, 14 octobre 1999. Ce Fonds est l'héritier du Fonds de garantie de la Caisse nationale de Crédit professionnel, institué par la loi précitée du 4 août 1978 et régionalisé le 1^{er} janvier 1989 (voy. la mesure transitoire prévue à l'art. 30 de l'ordonnance et le rapport d'audit de la Cour des comptes du 9 octobre 1996, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1995-1996, n° A-135/1, p. 60). Voy. J. DERENNE et S. ANDOURA, « Les aides à l'investissement en Région de Bruxelles-Capitale », *op. cit.*, pp. 20 et s. ; et www.fondsbruxelloisdegarantie.be, sur lequel peuvent également être téléchargés les rapports annuels du Fonds (consulté le 5 avril 2014).

¹²⁸ Arrêtés du Gouvernement du 12 juin 1997, *M.B.*, 25 juillet 1997 ; du 5 avril 2004, *M.B.*, 29 avril 2004 ; du 19 juin 2008, *M.B.*, 27 août 2008 ; et du 20 juin 2013, *M.B.*, 2 juillet 2013.

¹²⁹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2013 approuvant la désignation de la SRIB pour le lot 1 et du Fonds de Participation pour le lot 2 comme gestionnaires opérationnels du Fonds bruxellois de Garantie pour une période de trois ans, *M.B.*, 21 octobre 2013. Le Fonds de participation étant cependant en liquidation suite à la Sixième Réforme de l'État, c'est déjà la filiale Brupart de la SRIB qui exerce les missions de et pour le compte de ce Fonds fédéral.

¹³⁰ *M.B.*, 24 août 2007. Pour un bref commentaire, et sur les rapports complexes entre Région et communes dont cette ordonnance est caractéristique, voy. la contribution de D. YERNAULT dans le présent ouvrage.

institutions jouent un rôle majeur, et disposent d'un budget significatif, en particulier dans le domaine de la recherche scientifique (A). D'autres institutions sont plus modestes, bien que tout aussi cardinales, telles l'Agence bruxelloise pour l'entreprise et l'Agence régionale du commerce (B) le service chargé du commerce extérieur (C), ou l'A.S.B.L. Visitbrussels en matière de promotion et de soutien à l'activité touristique¹³¹. Certaines initiatives enfin paraissent peut-être plus anecdotiques, mais démontrent pourtant toute l'originalité du soutien qui peut être apporté par une autorité publique aux opérateurs économiques, qu'il s'agisse de la statistique régionale (D), du Centre bruxellois d'expertise alimentaire (E) ou du Brussels Label (F).

A. Le soutien à la recherche scientifique

La recherche scientifique constitue une des principales compétences parallèles, relevant de toutes les collectivités fédérale et fédérées « dans le cadre de leurs compétences respectives », comme l'indique l'article 6bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Considérée comme un des moteurs du développement économique bruxellois, cette matière relève en réalité tant de l'aide strictement matérielle (mise à disposition de services, d'informations voire de résultats de recherche) que, et surtout, de l'aide financière, l'essentiel du budget dans ce domaine étant réservé à l'octroi de subsides et de financements. Cette politique de soutien à la recherche et à l'innovation (II) est assurée par l'intermédiaire de plusieurs institutions complémentaires (I).

I. Le Conseil de la politique scientifique, Innoviris et Research in Brussels (RIB – innovative.brussels)

La Région ne s'est pas immédiatement souciée de développer une politique, ni de mettre sur pied une institution dédiée à la recherche scientifique, ayant hérité de quelques budgets fédéraux en la matière, qui étaient accordés aux entreprises sur la base de l'article 25 de la loi précitée du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, par l'intermédiaire de l'ancien *Institut pour l'Encouragement de la Recherche scientifique dans l'Industrie et l'Agriculture* (IRSIA), organisme public fédéral, dont la dissolution et le transfert sont entamés en 1995, mais n'aboutissent qu'en 2002¹³². Dans l'intervalle, cet institut s'est acquitté de la mission d'encouragement à la recherche industrielle pour le compte de la Région¹³³.

¹³¹ Voy. pour celle-ci la contribution de M. BELMESSIERI dans cet ouvrage.

¹³² Arrêté royal du 19 décembre 1995 relatif à la dissolution de l'Institut pour l'Encouragement de la Recherche scientifique dans l'Industrie et l'Agriculture (IRSIA) et au transfert de ses missions, biens, droits et obligations, *M.B.*, 19 janvier 1996 ; arrêté royal du 15 avril 2002 relatif à la dissolution de l'Institut pour l'Encouragement de la Recherche scientifique dans l'Industrie et l'Agriculture (IRSIA), *M.B.*, 29 juin 2002.

¹³³ *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2001-2002, n° A-245/1, p. 1. Voy. aussi l'art. 11, al. 3, de l'ordonnance du 26 juin 2003 portant création de l'IRSIB, citée ci-après ; ainsi que C.E., 19 avril 2010, n° 203.044, p. 13.

À l'aube de la disparition de l'IRSIA, et en partie sous la pression de la Commission européenne qui estimait la législation en vigueur inadaptée, notamment par rapport au régime des aides d'État¹³⁴, mais aussi suite à un audit approfondi de la politique scientifique dans la Région, celle-ci s'est attelée à la création d'une première institution régionale dans le domaine de la recherche scientifique : le *Conseil de la politique scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale*, composé de représentants des partenaires sociaux et des établissements d'enseignement supérieur et universitaire¹³⁵. En tant qu'instance consultative, ce Conseil rend régulièrement des avis au Gouvernement bruxellois (en moyenne trois par an), en particulier pour l'aider à mettre en œuvre et promouvoir les politiques européennes de recherche et développement¹³⁶. Bien que légalement exclusivement destiné à la Région, il étend parfois ses compétences, de manière informelle, à la politique scientifique en Communauté française, conjointement avec son homologue wallon¹³⁷.

Sous l'impulsion de ce conseil, le législateur bruxellois va rapidement se doter d'un cadre légal propre (voy. l'ordonnance du 21 février 2002, *infra*) et, en 2003, d'un nouvel organisme public : l'*Institut d'Encouragement de la Recherche scientifique et de l'Innovation de Bruxelles* (IRSIB), mieux connu aujourd'hui sous la dénomination, adoptée en 2010 à des fins de communication, d'*Innoviris*¹³⁸. Celui-ci était appelé à rationaliser l'ensemble des missions exercées, dans le domaine de la politique scientifique, par divers acteurs publics (et en particulier le ministère de la Région de

¹³⁴ Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2001-2002, n° A-245/1, p. 2.

¹³⁵ Ordonnance du 10 février 2000 portant création d'un conseil de la politique scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 16 mars 2000.

¹³⁶ Voy. www.innoviris.be/fr/conseil-de-la-politique-scientifique, où sont notamment publiés les rapports annuels de ce conseil et l'ensemble des avis rendus, spéc. l'avis n° 1 du 26 février 2001, « La stimulation, la gestion, l'administration et le contrôle des actions menées en application de la politique de recherche et d'innovation en Région de Bruxelles-Capitale », et l'avis n° 12 du 10 mai 2004, « Bilan 2000-2004 et perspectives au terme du premier mandat du Conseil de la politique scientifique ».

¹³⁷ Un Conseil de la politique scientifique pour la Communauté française avait été institué dès 1991, et confirmé par le décret du 9 janvier 2003 relatif aux organes d'avis en matière de politique scientifique et universitaire et à la concertation entre les différents organes consultatifs de l'enseignement supérieur, *M.B.*, 31 janvier 2003. Il ne s'est cependant jamais réuni (voy. not. la question de M. Elsen au ministre J.-M. Nollet du 14 mars 2011, *C.R.I.c.*, Parl. Comm. fr., sess. 2010-2011, n° 77-Enf.11, pp. 30 et 31). À l'occasion de la réforme du paysage de l'enseignement supérieur, qui a abouti en 2013, les deux conseils de la politique scientifique wallon et bruxellois ont affirmé déjà traiter des matières communautaires, le cas échéant conjointement, et avoir l'intention de le faire encore (voy. not. l'avis n° 41 du Conseil de la politique scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 janvier 2013 concernant la constitution d'un Conseil de la politique scientifique Wallonie-Bruxelles). Le Conseil de la Communauté française est finalement supprimé par le décret du 7 novembre 2013, *M.B.*, 18 décembre 2013, lequel prévoit (art. 34 du décret) la présence, à titre consultatif, des présidents des conseils wallon et bruxellois au conseil d'administration de la nouvelle *Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur* (ARES).

¹³⁸ Ordonnance du 26 juin 2003 portant création de l'Institut d'Encouragement de la Recherche scientifique et de l'Innovation de Bruxelles, *M.B.*, 29 juillet 2003. À l'instar d'un grand nombre d'organismes qui vont être rencontrés dans la présente contribution, on ne comprend pas ailleurs toujours pas pourquoi la Région s'évertue à modifier les dénominations « à des fins de communication » sans modifier les ordonnances organiques de ces institutions.

Bruxelles-Capitale, le SPF Économie, l'IRSIA, la SDRB ou encore l'Agence bruxelloise pour l'entreprise¹³⁹). Le mode de gestion choisi est celui de la déconcentration, sous la forme d'un pararégional de type A, au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Si Innoviris dispose ainsi de la personnalité juridique et d'une certaine autonomie budgétaire et organisationnelle, il reste soumis au pouvoir hiérarchique du ministre bruxellois en charge de la Recherche scientifique. Ce choix est notamment fondé sur l'idée que l'Institut n'a pas besoin d'un conseil d'administration, ce rôle étant exercé par le Conseil de la politique scientifique¹⁴⁰. Les missions de l'Institut, énoncées à l'article 4 de l'ordonnance, sont multiples (représentation, communication, information, statistiques de la Région en matière de recherche scientifique), mais consistent essentiellement dans l'octroi, la gestion, le suivi et le contrôle des subventions et financement accordés à la recherche scientifique, que celle-ci soit dite « à finalité économique » (au sein des entreprises ou des universités) ou « à finalité non économique » (essentiellement au sein des universités). La qualité de la gestion administrative de l'Institut, désormais acteur majeur de la recherche scientifique à Bruxelles, a notamment été mise en évidence dans un audit de la Cour des comptes en 2009¹⁴¹.

Dernière-née de ce trio institutionnel, l'A.S.B.L. *Research in Brussels (RIB – innovative.brussels)* est créée en novembre 2007 par l'ensemble des membres du Gouvernement bruxellois, et en cette qualité¹⁴². Mis à part cette association de mandataires publics, l'A.S.B.L. a une forme strictement privée. Elle est gérée par un conseil d'administration composé du ministre responsable (ou son délégué) et de deux membres d'Innoviris (actuellement sa directrice générale et sa directrice générale adjointe), ce qui démontre l'extrême proximité de l'A.S.B.L. avec Innoviris, dont elle constitue en fait l'outil de promotion et de communication¹⁴³. L'absence de toute autre forme de contrôle organisé sur une telle A.B.S.L. administrative a été régulière-

¹³⁹ Voy. *infra* la présentation des deux derniers organismes cités.

¹⁴⁰ Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2002-2003, n° A-424/1, p. 4.

¹⁴¹ Rapport présenté par la Cour des comptes le 4 novembre 2009, *La gestion administrative des aides à la recherche scientifique*, disponible sur www.ccrek.be.

¹⁴² Selon l'article 8 des statuts de l'A.S.B.L., « le membre effectif n'exerçant plus la fonction qui était à la base de sa qualité de membre est automatiquement démissionnaire et remplacé par celui qui prend en charge la fonction vacante ». Cette A.S.B.L. a repris les activités de deux autres ASBL antérieures : *Brussels International Research Development and Scientific Association (BIRDS)* et de *Brussels Relocation and Interfacing Network for Scientists (BRAINS)*.

¹⁴³ À notre connaissance, le budget de fonctionnement de l'A.S.B.L. est d'ailleurs aujourd'hui principalement constitué par la subvention annuelle que lui attribue Innoviris. Dans cette mesure, et dans un souci de transparence, on peut sans doute regretter que n'apparaissent nulle part les motifs qui ont poussé le Gouvernement et Innoviris à recourir à nouveau à la forme de l'A.S.B.L. en 2007. La subvention accordée par Innoviris au titre de la promotion de la recherche scientifique (vraisemblablement sur la base de l'art. 18 de l'ordonnance du 26 mars 2009 étudiée ci-après) s'en trouve davantage sujet à critique, dès lors que les acteurs sont juges et parties pour l'octroi et le contrôle de l'utilisation de cette subvention. Voy. à cet égard égal. les critiques émises par la Cour des comptes en 2009 (18^e cahier de la Cour des comptes soumis au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la COCOM, pp. 42 et 43, disponible sur www.ccrek.be).

ment critiquée par la doctrine¹⁴⁴, même si, en l'espèce, le contrôle des associés sur la direction équivaut à un mode de contrôle très étroit des activités de l'A.S.B.L. Selon l'article 3 de ses statuts, *Research in Brussels* a pour objet « la promotion, l'animation et l'hébergement des activités de recherche scientifique et d'innovation technologique en Région de Bruxelles-Capitale ». L'A.S.B.L. dispose pour ce faire d'un petit nombre d'employés. Elle est notamment responsable du portail de la recherche à Bruxelles, qui a pour vocation de centraliser toute l'information sur son site www.innovative-brussels.irisnet.be, et entend servir de plateforme à tous les acteurs de la recherche : les entreprises, les investisseurs, les organisations (publiques ou privées) et les chercheurs¹⁴⁵.

II. Les politiques de financement de la recherche, du développement et de l'innovation

Avant 2002, une partie des premières politiques de financement de la recherche scientifique étaient consacrées aux entreprises, poursuivant essentiellement les pratiques fédérales sur la base des lois d'expansion économique. La Région avait par ailleurs mis en place des programmes permettant le financement de projets « non économiques » de jeunes chercheurs (*Prospective Research for Brussels*, devenu *Anticipate*) ou de chercheurs étrangers (*Research in Brussels*, devenu *Brains (back) to Brussels*, puis *Attract*)¹⁴⁶⁻¹⁴⁷. La période comprise entre 1989 et 1999 est cependant considérée comme une période de stagnation, du point de vue du financement de la recherche, « correspondant à une absence de réelle politique scientifique », selon le Conseil de la politique scientifique. Le budget consacré à la recherche scientifique (soit économique soit non économique) a ensuite plus que doublé en une seule législature, pour atteindre près de 25 millions d'euros en 2004, ce qui constituait cependant encore un budget très inférieur à celui des deux autres régions¹⁴⁸. Ce budget annuel est depuis resté assez stable¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Voy. F. BELLEFLAMME, « Les A.S.B.L. des pouvoirs publics », in P. JADOUL, B. LOMBAERT et F. TULKENS, *Le paraétatisme – Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Bruxelles, la Charte, 2010, pp. 276 à 290.

¹⁴⁵ Voy. aussi, pour une première évaluation de cette mission de promotion, l'avis n° 37 du Conseil de la politique scientifique du 7 décembre 2011 concernant la promotion de la recherche et de l'innovation en Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁴⁶ Voy. l'avis n° 1 précité du Conseil de la politique scientifique.

¹⁴⁷ La Région a également conclu un traité international dans ce domaine, avec l'État d'Israël (voy. l'ordonnance du 30 mars 2000 portant assentiment à l'accord de coopération dans le domaine de la recherche et développement industriels entre le Gouvernement de l'État d'Israël et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, signé à Bruxelles le 8 septembre 1998, *M.B.*, 13 juillet 2000). Il s'agit du premier traité conclu par la Région sur la base de sa compétence exclusive en matière de traités internationaux.

¹⁴⁸ Avis n° 11 du Conseil de la politique scientifique du 20 avril 2004, « L'évolution du financement de la politique scientifique en Région de Bruxelles-Capitale ».

¹⁴⁹ Voy. les rapports annuels successifs d'Innoviris et, not., dans le *Rapport annuel 2013*, le montant de 25 millions mentionné dans ses comptes de résultat pour le financement de la recherche, p. 61.

La recherche « à finalité non économique » est restée exclusivement organisée par les programmes (*Anticipate, Attract...*) arrêtés annuellement par Innoviris, sur la base de la mission qui lui a été confiée en la matière par l'ordonnance précitée du 26 juin 2003.

En ce qui concerne la recherche à finalité économique, en revanche, le législateur bruxellois a rigoureusement balisé les conditions du soutien régional. Le premier cadre légal est adopté en 2002¹⁵⁰. Il s'inscrit dans la politique ambitieuse du Gouvernement de l'époque en matière de recherche scientifique, qui prévoyait de « développer une politique scientifique, orientée vers les nouvelles technologies porteuses de croissance économique, en veillant à ce que les acquis des recherches soient valorisés dans la Région par les transferts technologiques, en particulier entre le monde académique et les entreprises »¹⁵¹. Plus concrètement, expose le Gouvernement dans le projet d'ordonnance portant création d'Innoviris, « le développement des segments les plus technologiques de l'industrie, celui des services aux entreprises et celui d'un réseau de PME sont les points d'impacts possibles pour une politique régionale de la recherche scientifique »¹⁵². L'ordonnance de 2002 est remplacée en 2009 par une nouvelle ordonnance, afin d'adapter le cadre légal aux nouvelles possibilités offertes par le droit européen en matière d'aides à la recherche scientifique (par exemple en matière de recherche industrielle ou expérimentale, d'études de faisabilité technique, de partenariats internationaux, ...) ¹⁵³. Énième occurrence d'une évolution du droit bruxellois directement liée à l'évolution du droit européen.

Les destinataires des aides à la recherche prévues par les deux ordonnances successives de 2002 et 2009 sont les entreprises, d'une part, et les organismes de recherche, d'autre part. Les aides octroyées peuvent être majorées lorsqu'il s'agit de PME (au sens du droit européen¹⁵⁴), ou lorsqu'il s'agit de partenariats entre entreprises indépendantes l'une de l'autre, entre une entreprise et un organisme de

¹⁵⁰ Ordonnance du 21 février 2002 relative à l'encouragement et au financement de la recherche scientifique et de l'innovation technologique, *M.B.*, 6 mars 2002.

¹⁵¹ Priorité 12 de l'annexe à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 septembre 2001 arrêtant le projet de Plan régional de Développement, *M.B.*, 16 octobre 2001.

¹⁵² *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2002-2003, n° A-424/1, p. 2.

¹⁵³ Ordonnance du 26 mars 2009 visant à promouvoir la recherche, le développement et l'innovation, *M.B.*, 16 avril 2009 ; *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2008-2009, n° A-538/1, p. 2 ; Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, *J.O.U.E.*, C 323, 30 décembre 2006 ; règlement n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du Traité (règlement général d'exemption par catégorie), *J.O.U.E.*, L 214, 9 août 2008, spéc. art. 30 et s. ; récemment remplacé par le règlement 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, *J.O.U.E.*, L 187/1, 26 juin 2014, spéc. art. 25 et s.

¹⁵⁴ Voy. *supra*, à propos des aides aux entreprises. Dans son audit, la Cour des comptes fait d'ailleurs clairement le lien avec la notion de PME dans le droit des aides aux entreprises, et suggère une mise en commun de la jurisprudence relative à cette notion entre Innoviris et la direction des Aides aux Entreprises de l'administration bruxelloise de l'Économie et de l'Emploi, soulignant notamment que « certains bénéficiaires sont communs aux deux pouvoirs subsidiaires » (rapport précité du 4 novembre 2009, p. 38).

recherche (tel un centre de recherche universitaire), ou entre un destinataire bruxellois et des partenaires internationaux. Sur le plan territorial, le bénéficiaire doit développer, en tout ou en partie, des activités sur le territoire régional, et démontrer l'impact de son projet de recherche sur « l'économie, l'emploi et/ou le développement durable de la Région » (art. 4 de l'ordonnance de 2002 et art. 11 de l'ordonnance de 2009).

Les types d'aides qui peuvent être octroyées sont soit des subsides, soit des « avances récupérables », c'est-à-dire des prêts « dont les conditions de remboursement dépendent de l'issue du projet de recherche-développement-innovation ». Les projets éligibles à ces aides doivent relever soit de la « recherche industrielle », soit du « développement expérimental », soit d'une « innovation de procédé » ou d'une « innovation d'organisation »¹⁵⁵. Des aides plus spécifiques sont aussi prévues, permettant de financer des études de faisabilité technique ou les frais de droits de propriété intellectuelle. Toute aide obtenue sur la base de l'ordonnance doit faire l'objet d'une convention spécifique entre la Région et le bénéficiaire, prévoyant les droits et devoirs respectifs des parties (art. 13 de l'ordonnance de 2002 et art. 27 de l'ordonnance de 2009). Cette contractualisation des aides ne peut cependant se faire que dans le respect strict de l'ordonnance, et a sans doute pour conséquence de faire du juge judiciaire le seul juge de l'exécution des financements et subventions accordés sur la base de cette ordonnance¹⁵⁶. Dernière observation, enfin : les aides prévues sous ce titre ne peuvent être cumulées avec d'autres aides (art. 11 de l'ordonnance de 2002 et art. 12 de l'ordonnance de 2009). Cette interdiction est en réalité imposée pour assurer le respect du droit européen des aides d'État dans ce domaine. Sa vérification pratique s'avère cependant peu évidente, dès lors que certaines dépenses peuvent aisément relever tant de l'aide à la recherche que de l'aide générale aux entreprises, ou que d'aides en matière environnementale, par exemple¹⁵⁷. La diversité des instruments de politique économique constitue, en ce sens, un frein important au respect des règles de cumul des aides existantes.

Pour conclure, il nous paraît utile de faire écho à ce qui est considéré comme la principale menace sur la recherche scientifique bruxelloise par le Conseil de la politique scientifique, à savoir la concurrence interrégionale¹⁵⁸. Pour l'éviter, ce Conseil a régulièrement rappelé qu'il faut mener une politique scientifique originale. Cette originalité ressort notamment du cadre légal adopté, qui reste néanmoins fort proche des règles européennes en la matière, mais aussi et surtout des programmes d'aides spécifiques décidés par le Gouvernement¹⁵⁹. Une autre manière de prévenir cette concurrence est de favoriser les projets interrégionaux. De premiers programmes de

¹⁵⁵ Voy. les définitions aux art. 3 à 6 de l'ordonnance précitée du 26 mars 2009.

¹⁵⁶ Comp. avec les observations de Ph. QUERTAINMONT, *Droit public économique*, op. cit., pp. 265 à 271. Un modèle de convention est disponible sur le site internet d'Innoviris.

¹⁵⁷ Voy. les exemples et observations formulés dans le rapport précité de la Cour des comptes du 4 novembre 2009, p. 39.

¹⁵⁸ Avis n° 29 du Conseil de la politique scientifique du 16 juin 2009, « Memorandum. Bruxelles, Capitale de la Connaissance », p. 3.

¹⁵⁹ Voy. not., d'un point de vue général, le *Plan régional d'Innovation 2006-2013*, ou d'un point de vue plus spécifique, les « Plateformes stratégiques e-Health », les Chèques innovations, l'action *Spin-off* in

financement conjoints ont été conclus en ce sens, mais sans cadre légal spécifique, avec la Région wallonne et avec la Région flamande¹⁶⁰.

B. L'Agence bruxelloise pour l'entreprise (ABE – *impulse.brussels*), l'Agence régionale du commerce (*atrium.brussels*) et le Conseil de coordination économique

En matière de soutien pratique et de conseil aux entreprises, la Région fait flèche de tout bois depuis sa création, multipliant les initiatives permettant de rendre un maximum de services utiles à la création ou au développement d'entreprises sur le territoire bruxellois, en ce compris pour guider les entreprises au travers du dédale des autres instruments régionaux, voire fédéraux et européens, de soutien et de développement économique.

La première de ces initiatives est celle qui a donné naissance à l'actuelle *Agence bruxelloise pour l'entreprise (ABE – impulse.brussels)*. L'origine de cette institution remonte à 1990, lorsque le Gouvernement a mis en place une « structure d'organisation et de développement économique », sous la forme d'une A.S.B.L. dénommée « Bruxelles-Technopole ». Les statuts approuvés en 1991 prévoient que l'objet de l'association est « la promotion du développement économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale par la prestation de services de toutes natures destinés à favoriser la mise en œuvre de synergies entre les opérateurs économiques et scientifiques, publics et privés, de la Région »¹⁶¹. L'originalité, à l'époque, était d'avoir associé des centres de recherche scientifique bruxellois (notamment universitaires) aux autorités régionales et aux partenaires économiques et sociaux. Cette association conférait un statut assez hybride à l'A.S.B.L., au sein de laquelle les représentants de la Région étaient minoritaires à tous les niveaux de pouvoir. Le financement de l'A.S.B.L. incombait néanmoins intégralement à la Région, par le biais de dotations au budget régional. L'importance de ce financement public a d'ailleurs conduit la Cour des comptes à considérer que Bruxelles-Technopole assumait « un service public au sens fonctionnel, en lieu et place de l'administration et des organismes dépendant organiquement de la Région »¹⁶².

Brussels, le programme Doctiris évoqués dans le *Rapport annuel 2013* d'Innoviris, ou encore les Plates-formes stratégiques ICT 2010 évoquées dans le *Rapport annuel 2010*.

¹⁶⁰ Voy. la rubrique consacrée aux programmes interrégionaux sur le site d'Innoviris, ainsi que l'avis n° 35 du Conseil de la politique scientifique du 21 juin 2011, concernant « plan d'actions conjoint Wallonie-Bruxelles pour la recherche ».

¹⁶¹ Art. 3 des Statuts approuvés par le Gouvernement bruxellois le 20 juin 1991, publiés aux annexes du *M.B.*, 31 octobre 1991. La dénomination est inspirée du nom du consultant qui a assisté la Région pour créer l'A.S.B.L. (Eurosud Technopole), société française émanant d'une initiative similaire mise en place par la ville de Montpellier (Montpellier Technopole). Voy. l'historique de cette création dans le rapport d'audit de la Cour des comptes du 9 octobre 1996, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1995-1996, n° A-135/1, pp. 41 et s.

¹⁶² Rapport d'audit de la Cour des comptes du 9 octobre 1996, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1995-1996, n° A-135/1, p. 57.

En décembre 2002, l'A.S.B.L., toujours identiquement composée, est renommée *Agence bruxelloise pour l'entreprise*, et ses statuts sont mis à jour, en ajoutant notamment à ses missions initiales la prestation de services destinés « à accueillir, informer, orienter et accompagner les entreprises et les porteurs de projets ; à attirer des investisseurs étrangers au sein de la Région »¹⁶³. Ce n'est cependant qu'en 2012 que la Région formalise ses relations avec l'ABE au travers d'un premier contrat de gestion, conclu pour la période 2012-2017. Dans la foulée, l'ABE est informellement rebaptisée *impulse.brussels* à des fins de communication. Le contrat de gestion a pour objectif de définir les obligations des deux parties : les missions de l'agence, d'une part, et le financement adéquat par la Région, d'autre part. Les missions exercées par l'ABE sont classées en deux catégories (art. 4 du contrat de gestion) : les missions organiques, financées conformément au contrat de gestion, et les missions déléguées, supposées plus ponctuelles, pour lesquelles un complément budgétaire doit être alloué par la Région. Les missions organiques de l'ABE s'articulent autour de trois axes : information et guidance des entreprises ; stimulation de la croissance de projets sectoriels innovants ; accompagnement spécialisé¹⁶⁴. Elle emploie aujourd'hui une soixantaine de personnes à cette fin. Signalons au passage, parmi les services d'information utiles au juriste et offerts par l'ABE, la seule base de données spécifique au droit bruxellois en matière d'urbanisme et d'environnement, Brucodex (www.brucodex.be) ; ainsi que le service d'information 1819 dit « de première ligne » destiné aux entrepreneurs, accessible par téléphone ou sur internet (www.1819.be). Quant au financement de l'ABE, il est principalement assuré par une dotation annuelle de fonctionnement au budget régional. Dans le contrat de gestion, le Gouvernement bruxellois s'engage à défendre auprès du Parlement le maintien de celle-ci, moyennant indexation annuelle pour les frais de personnel (art. 6.2.1). Mais l'agence dispose désormais aussi d'autres ressources. Le contrat de gestion offre précisément certaines garanties d'indépendance à l'ABE en ce qui concerne sa gouvernance, ses recrutements internes et la gestion et le développement de ressources extérieures (art. 6.2.2). Il lui impose encore de transmettre ses comptes annuels et un rapport annuel d'activité à la Région (art. 6.3.2).

Conformément à l'appréciation formulée en son temps par la Cour des comptes, le contrat de gestion précise enfin que les missions de l'ABE constituent des services d'intérêt économique général, au sens du droit européen (art. 6.2.7), et bénéficient par conséquent de l'exemption de notification à la Commission européenne de l'aide accordée par la Région à l'ABE, exemption prévue par la décision de la Commission du 20 décembre 2011¹⁶⁵. Si les exigences européennes semblent ainsi rencontrées, la

¹⁶³ Statuts coordonnés publiés aux annexes du *M.B.*, 28 février 2003 ; statuts coordonnés publiés aux annexes du *M.B.*, 8 août 2005.

¹⁶⁴ Contrat de gestion 2012-2017 (disponible sur www.abe-bao.be, consulté le 9 avril 2014).

¹⁶⁵ Décision de la Commission 2012/21/UE du 20 décembre 2011 relative à l'application des dispositions de l'article 106, § 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, *J.O.*, L 7, 11 janvier 2012. Voy. à ce sujet A. LEPIÈRE, « Le paquet post-Altmark II. Réforme de la réglementation européenne sur le financement des services publics », *J.T.*, 2012, pp. 205 à 212.

possibilité d'ériger, en droit belge, de telles activités en service public économique au moyen d'un simple contrat de gestion ne manque pas d'interpeller. Le principe de légalité de l'action administrative impose en effet que la création d'un service public soit prévue par une loi, ou à tout le moins en vertu d'une loi¹⁶⁶. On a bien du mal, en l'espèce, à imaginer le fondement légal qui a permis de confier ces missions de service public à l'ABE. Le risque d'invalidation du système ne nous paraît pas négligeable, et mériterait un ancrage législatif tant pour garantir le financement de l'ABE que pour assurer à celle-ci le bénéfice du régime juridique belge lié aux services d'intérêt (économique) général.

Par ailleurs, depuis 2012, la Région a mis en place une *Agence régionale du commerce (atrium.brussels)*. À l'origine, c'est à nouveau une A.S.B.L. qui est constituée en 1998, baptisée « Revitaliser les quartiers commerçants ». En 2005, elle prend le nom de « ATRIUM, agence régionale pour l'investissement urbain et le management transversal des quartiers commerçants », pour aboutir finalement, en 2014, à la dénomination « ATRIUM, agence régionale du commerce », abrégée en « atrium.brussels », dont l'objet est, selon l'article 3 de ses statuts : « prendre toute initiative en vue du développement des noyaux commerciaux de l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour ce faire, l'association investit 3 axes de développement : le développement commercial, l'environnement commercial et enfin le marketing urbain et la promotion des quartiers commerçants. [...] L'A.S.B.L. se propose notamment d'organiser et de favoriser des manifestations et autres événements visant à promouvoir et développer le commerce en Région de Bruxelles-Capitale »¹⁶⁷. Tous ses membres représentent soit directement les ministres régionaux compétents, soit les administrations régionales. Atrium emploie plus d'une centaine de personnes. Son champ d'activité semble se développer en dehors de toute formalisation juridique, malgré les termes utilisés par la présentation d'Atrium sur le site internet de la Région. Il y est ainsi indiqué que « Atrium Brussels met en place une stratégie de développement intégrée pour les quartiers commerçants. Tous les acteurs et utilisateurs d'un quartier élaborent ensemble un plan d'action transversal dans le but de valoriser leur quartier. Les partenaires mentionnent tous leurs engagements dans le Contrat de quartier commerçant »¹⁶⁸. La transformation d'Atrium en agence régionale du commerce, début 2014, devait cependant impliquer la conclusion d'un contrat de gestion entre la Région et l'A.S.B.L., condition imposée à l'octroi de la dotation 2014¹⁶⁹.

¹⁶⁶ P.-O. DE BROUX, *Le droit des industries de réseau – Une histoire de l'évolution du rôle de l'État fondatrice d'un droit du service public*, Waterloo, Kluwer, 2016 (à paraître), 3^e partie, titre II ; F. BELLEFLAMME, « La concession de service public, quel renouveau ? », in H. DUMONT *e.a.*, *Le service public*, vol. 1, *Le service public : passé, présent et avenir*, Bruxelles, la Charte, 2009, p. 545 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2007, v^o « Concession de service public ».

¹⁶⁷ Statuts coordonnés publiés aux annexes du M.B., 23 janvier 2014. Comp. avec l'art. 3 des Statuts publiés aux annexes du M.B., 28 décembre 2005.

¹⁶⁸ <http://www.bruxelles.irisnet.be/a-propos-de-la-region/les-organismes-regionaux/atrium> (consulté le 9 avril 2014).

¹⁶⁹ Selon un communiqué de presse de la ministre de l'Économie et de l'Emploi du 2 octobre 2013, www.fremault.irisnet.be (consulté le 11 avril 2014).

Contrat de gestion qui demeure inexistant à la date de la présente publication, mais dont le contenu, en termes de missions de service public et de financement, appellerait les mêmes remarques que celles formulées ci-avant pour l'ABE.

Il n'en demeure pas moins que, eu égard aux moyens croissants qui ont été consacrés à ces deux A.S.B.L., comme à la place de plus en plus prépondérante qu'elles occupent dans les instruments de politique économique de la Région¹⁷⁰, la question principale que posait la structure choisie de l'A.S.B.L. était sans doute celle du contrôle exercé par les autorités régionales sur ces structures. Dès 1991, d'ailleurs, l'inspection des finances s'était montrée assez réservée sur le choix d'une telle structure : « s'agissant d'un service permanent et totalement subventionné par la Région, l'Inspection des finances doit exprimer des réserves quant au choix de la formule A.S.B.L. retenue dans le dossier. Les pouvoirs publics agissent en effet normalement, soit par eux-mêmes, soit encore par l'intermédiaire d'organismes publics créés par une loi ou une ordonnance »¹⁷¹. Si la position exprimée à l'époque est sans doute un peu datée, et si l'usage de l'A.S.B.L. n'a plus été remis en question depuis, il n'empêche qu'un contrôle organisé sur de telles structures est souhaitable, on l'a déjà souligné¹⁷². L'évolution annoncée que constitue le contrat de gestion, déjà conclu avec l'ABE, et en cours de conclusion avec Atrium, constitue dans cette mesure un pas dans la bonne direction¹⁷³.

Il faut signaler enfin la mise en place du *Conseil de Coordination économique* par arrêté du 28 novembre 2002¹⁷⁴. Ce Conseil rassemble les responsables de toutes les institutions publiques régionales ayant une influence quelconque sur le tissu économique bruxellois : outre les deux A.S.B.L. précitées, on y trouve également les représentants d'Innoviris, d'Actiris, des administrations bruxelloises compétentes en matière économique, de la STIB, de l'IBGE, de la SDRB, de la SRIB, etc. Assez paradoxalement, le Conseil économique et social ne participe à cet autre Conseil qu'en qualité d'observateur. La mission du Conseil de Coordination économique, dont le secrétariat est assuré par l'ABE, est de débattre et de décider « de solutions concrètes et coordonnées permettant de répondre aux difficultés que rencontrent les entreprises pour s'implanter, rester ou se développer en Région de Bruxelles-Capitale. Ces solutions peuvent aussi bien concerner des entreprises en particulier que des problématiques générales » (art. 3 de l'arrêté). La coordination entre tous les acteurs publics de l'économie bruxelloise semble donc être devenue indispensable, eu égard à la multiplication des instruments de politique économique en Région bruxelloise. Une étude de PriceWaterhouseCoopers portant sur la rationalisation des outils écono-

¹⁷⁰ Elles sont d'ailleurs aujourd'hui toutes les deux mentionnées à l'annexe 1 de l'arrêté royal du 15 juillet 2011 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques, *M.B.*, 9 août 2011.

¹⁷¹ Observations de l'Inspection des finances citées dans le rapport d'audit précité de la Cour des comptes du 9 octobre 1996, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1995-1996, n° A-135/1, p. 42.

¹⁷² Voy. F. BELLEFLAMME, « Les A.S.B.L. des pouvoirs publics », *op. cit.*, pp. 276 à 290.

¹⁷³ *Idem*, p. 286.

¹⁷⁴ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 portant création d'un Conseil de coordination économique, *M.B.*, 25 décembre 2002, modifié pour la dernière fois par arrêté du 1^{er} juin 2011, *M.B.*, 20 juin 2011. Voy. aussi la contribution de Ph. ANTOINE au présent ouvrage.

miques bruxellois l'a confirmé, et le Gouvernement en a approuvé les résultats en date du 29 mars 2012¹⁷⁵. Un premier pas vient d'ailleurs d'être réalisé, en matière de rationalisation, par le regroupement géographique de l'ABE, d'Atrium, d'Innoviris et de Research in Brussels sur un site commun, qui a pris pour titre la *Maison de l'Entrepreneuriat, de l'Innovation, de la Recherche et du Commerce*, et pour dénomination UNO.brussels. Les études et la volonté politique pour aller plus loin ne manquent pas, mais n'ont pas encore débouché sur d'autres mesures concrètes¹⁷⁶.

C. Le commerce extérieur

La compétence bruxelloise en matière de commerce extérieur est fondée sur l'article 6, § 1^{er}, VI, 3^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui lui confie dès 1989 « la politique des débouchés et des exportations », sous réserve de compétences fédérales de plus en plus étriquées. Le transfert de compétences s'est cependant exercé au détriment de la Région de Bruxelles-Capitale, sur le plan des ressources humaines et des moyens financiers. Pour une part d'environ 20 % des exportations belges, et de 15 % des entreprises exportatrices, seul le chiffre bruxellois de 5 % des exportations industrielles, plus favorables aux deux autres régions, a été retenu pour la clé de répartition du personnel et du budget national dédié au commerce extérieur¹⁷⁷. Ce désavantage initial a conduit la Région à approcher de manière assez modeste cette compétence. Celle-ci n'a fait l'objet que d'une seule ordonnance en 1994¹⁷⁸, qui n'a pas été modifiée depuis.

L'ordonnance confie au Gouvernement la politique en matière de commerce extérieur, tout en lui adjoignant un *Comité consultatif du commerce extérieur*, créé au sein du Conseil économique et social, et composé de partenaires sociaux et de représentants d'institutions bruxelloises à vocation d'exportation ou de partenariat international. Les avis de ce Comité sont publiés depuis 2008, mais nettement moins nombreux et fournis que ceux d'autres instances consultatives¹⁷⁹. Contrairement aux secteurs abordés dans les deux sections précédentes, et contrairement aux Régions wallonne et flamande, le Gouvernement n'a en revanche pas décentralisé ni déconcentré les missions qu'il exerce en matière de commerce extérieur. C'est d'abord le Service du Commerce extérieur et des Investissements étrangers (anciennement la Direction du Commerce extérieur), au sein du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, qui s'est chargé de gérer cette politique depuis la création de la Région. Ce service a été rebaptisé « Bruxelles export » en 2002, suite à l'accroissement de compé-

¹⁷⁵ Lesquels font déjà partie des engagements pris par l'ABE dans son nouveau contrat de gestion 2012-2017 (disponible sur www.abe-bao.be, consulté le 9 avril 2014), pp. 9 et s.

¹⁷⁶ Voy. en particulier le projet de PRDD (Plan régional de développement durable) adopté le 12 décembre 2013 (et téléchargeable sur le site www.prdd.be - consulté le 15 juin 2015), p. 343 et s.

¹⁷⁷ Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1992-1993, n° A-241/1, p. 2.

¹⁷⁸ Ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 17 février 1994.

¹⁷⁹ Voy. <http://www.ces.irisnet.be/comite/comite-consultatif-du-commerce-exterieur>.

tences (et de personnel) hérité de la cinquième réforme de l'État, et enfin « *Brussels Invest & Export* » en 2011, suite au regroupement des services chargés du commerce extérieur et ceux chargés des investissements étrangers dans la Région, au sein de l'administration de l'Économie et de l'Emploi du Service public régional de Bruxelles. Depuis 2002, ce service publie également un rapport annuel d'activités¹⁸⁰, qui présente les programmes et budgets consacrés au commerce extérieur par la Région. L'institution s'y présente elle-même comme un « prestataire public de services aux entreprises, offrant un plan d'action tant à Bruxelles qu'à l'étranger ainsi qu'un réseau d'attachés économiques et commerciaux dans près de 95 pays par le monde »¹⁸¹.

La principale mesure de l'ordonnance de 1994 est prévue à l'article 6, § 2, selon lequel « le Gouvernement peut également accorder des subventions, des prêts sans intérêt ou des avances récupérables dans les limites des crédits budgétaires et selon les modalités déterminées par lui. Les modalités de participation s'inscriront dans le cadre des limites imposées par la Communauté européenne, concernant les aides publiques ». Cette compétence, initialement exercée par le service précité, a cependant été transférée à la direction des Aides aux Entreprises, qui centralise ainsi la gestion des dossiers de subventions (et évite d'éventuels doublons dans les demandes). L'encadrement légal de ces aides, en apparence léger dans l'ordonnance de 1994, est surtout développé dans les arrêtés d'exécution successifs qui ont été adoptés par le Gouvernement¹⁸². Des subventions sont notamment prévues pour la réalisation de supports informatifs de promotion du commerce extérieur, pour la prospection commerciale, pour la participation à des foires à l'étranger, pour la participation aux appels d'offres pour des marchés hors de l'Union européenne ou pour l'ouverture de bureaux de représentation hors de l'Union européenne. Au-delà des aides prévues par l'ordonnance, la filiale *Exportbru* de la SRIB (voy. *infra*) accorde également des prêts ou des financements à l'exportation, notamment via des prises de participation¹⁸³.

Pour assurer enfin la coordination entre les compétences régionales en matière de commerce extérieur, et celles maintenues au niveau fédéral (notamment en ce qui concerne la politique étrangère), une *Agence du commerce extérieur* nationale a été mise sur pied par accord de coopération du 24 mai 2002¹⁸⁴, à l'occasion de la

¹⁸⁰ Disponibles sur www.invest-export.irisnet.be (d'autres adresses renvoient au même site : www.brusselsinvestexport.be ou www.investinbrussels.com).

¹⁸¹ Rapport annuel 2013, p. 4.

¹⁸² Voy. les sept arrêtés du 16 mars 1995, *M.B.*, 19 avril 1995 et 6 mai 1995, remplacés par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 août 2006 portant exécution de l'ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 12 octobre 2006, lui-même remplacé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 juillet 2012 portant exécution de l'ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 24 juillet 2012.

¹⁸³ Pour approfondir l'examen de ces mesures, outre les rapports annuels de *Brussels Invest & Export* et de la SRIB, voy. aussi l'interpellation de F. Schepmans, *C.R.I.Com.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2010-2011, n° 96, 15 juin 2011, pp. 5 à 17.

¹⁸⁴ Accord de coopération du 24 mai 2002 entre l'autorité fédérale et les Régions relatif à la création d'une Agence pour le Commerce extérieur, *M.B.*, 26 novembre 2002, et auquel l'assentiment de la

cinquième réforme de l'État. Cet établissement public, doté de la personnalité juridique, est géré par un conseil d'administration de 16 membres, paritaire entre chaque entité (quatre membres par entité) et au niveau linguistique (huit membres FR et NL). L'Agence a essentiellement pour missions l'organisation de missions commerciales conjointes à l'étranger, ainsi que le développement et la diffusion de l'information, des études et de la documentation sur les marchés extérieurs, à l'attention des services régionaux chargé du commerce extérieur¹⁸⁵.

D. La statistique bruxelloise

L'outil statistique est un outil essentiel à la connaissance scientifique, qui profite tant à la recherche et aux opérateurs économiques que, et surtout, aux administrations régionales pour mettre en œuvre et évaluer les politiques (surtout économiques et sociales) qu'elles ont initiées. La compétence régionale dans ce domaine est considérée comme une compétence implicite, seulement limitée par la compétence réservée au niveau fédéral en matière de « secret statistique »¹⁸⁶. À Bruxelles, c'est l'*Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA)* qui remplit cette mission depuis sa création en 2010, issue de la refonte de services internes à l'ancienne direction Analyses et Statistiques du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁸⁷. À l'instar de son homologue flamand (mais contrairement à son homologue wallon)¹⁸⁸, l'Institut fait toujours partie intégrante du ministère, par rapport auquel il ne dispose d'aucune autonomie. La création d'un tel outil était réclamée depuis longtemps par divers acteurs¹⁸⁹, spécialement dans le domaine de la recherche scientifique, mais aussi par exemple en matière de commerce extérieur, où l'on a vu l'impact négatif de mauvaises statistiques sur la clé de répartition financière dans cette matière. Outre la collecte et le traitement des données statistiques disponibles, l'IBSA coordonne toutes les autres institutions publiques productrices ou utilisatrices de données statistiques,

Région a été donné par l'ordonnance du 7 novembre 2002, *M.B.*, 26 novembre 2002.

¹⁸⁵ Art. 3 de l'accord de coopération précité. Voy. le site internet de l'Agence : www.abh-ace.be.

¹⁸⁶ Art. 6, § 1^{er}, VI, al. 5, 10°, et art. 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Voy. *Doc. parl.*, Chambre, sess. 2004-2005, n° 2002/1, p. 14, auquel se réfère le législateur bruxellois (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2013-2014, n° A-512/1, p. 2), sans justifier cependant d'aucune façon le caractère implicite de cette compétence. Sous un autre angle, la section de législation du Conseil d'État a d'ailleurs considéré que l'ordonnance de 2014 mettait en œuvre la compétence régionale d'adopter des « mesures relatives à l'infrastructures, nécessaires à l'exercice de ces compétences », visées à l'art. 8 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Mais l'association de la collecte de statistiques avec les infrastructures semble tout de même fort peu heureuse.

¹⁸⁷ Voy. son site internet www.ibsa.irisnet.be.

¹⁸⁸ Le *Studiedienst van de Vlaamse regering* est une agence autonomisée interne, sans personnalité juridique ; tandis que l'Institut wallon pour l'Évaluation, la Prospective et la Statistique (IWEPS) est un organisme d'intérêt public de type A soumis à la loi du 16 mars 1954.

¹⁸⁹ Voy. not. l'avis d'initiative du Conseil économique et social du 17 octobre 2013 relatif au fonctionnement de l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA) ; l'avis n° 34 du Conseil de la politique scientifique du 15 décembre 2010 portant sur le programme « Prospective Research for Brussels », p. 3 ; l'avis n° 29 précité du Conseil de la politique scientifique du 16 juin 2009, « Memorandum. Bruxelles, Capitale de la Connaissance », p. 6.

au sein du *Comité technique régional pour la Statistique et l'Analyse*, et coordonne également l'interopérabilité, l'accès et la diffusion des données géographiques, au travers du *Comité Géobru* qu'il préside¹⁹⁰.

Pour développer et renforcer encore la performance de la statistique régionale, une première ordonnance a été adoptée le 3 avril 2014¹⁹¹. Celle-ci formalise le statut de l'IBSA, en lui confiant notamment le rôle d'« interlocuteur régional des instances statistiques fédérales et européennes » (art. 4). L'intérêt de l'ordonnance est aussi, et surtout, de permettre, dans le respect du secret statistique et de la vie privée, de procéder à des investigations statistiques sur base volontaire. L'ordonnance règle également les relations entre l'IBSA et les autres services ou « personnes morales poursuivant une mission d'intérêt général » de la Région : ceux-ci sont tenus de communiquer toutes les données statistiques dont ils disposent, mais disposent en contrepartie d'un droit de consultation de toutes les données collectées par l'Institut (art. 12). Un rapport annuel des activités de l'Institut devra enfin être publié. L'ordonnance crée enfin un *Conseil bruxellois de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique*, composé exclusivement de représentants de l'enseignement supérieur et universitaire bruxellois. Ce conseil devra rendre un avis sur le rapport annuel et le programme pluriannuel de l'IBSA, mais peut également formuler, d'initiative ou sur demande, toute recommandation au Gouvernement « en matière de statistique, d'analyse, de conseil stratégique ou de prospective », mais donc pas en matière d'évaluation (art. 13 et 16). Cette nouvelle instance doit cependant encore être constituée. À l'instar des instances créées au sein du Conseil économique et social, et dans un souci de rationalisation, il pourrait être utile de créer celle-ci, eu égard à sa composition, au sein du Conseil de la politique scientifique.

La réserve de compétence de ce conseil permet de mettre en évidence une des missions nouvellement (mais informellement) attribuée à l'IBSA depuis 2013, qui est celle de l'évaluation des politiques publiques, à la demande du Gouvernement¹⁹². Une première mission d'évaluation a déjà été réalisée, à propos du « Pacte de croissance urbaine durable »¹⁹³. Mais malgré l'inscription claire d'une politique d'évaluation dans la plupart des programmes des partis bruxellois, le Gouvernement est

¹⁹⁰ Ordonnance du 28 octobre 2010 relative à l'information géographique en Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 18 novembre 2010 ; ordonnance du 7 avril 2011 portant assentiment à l'accord de coopération du 2 avril 2010 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale pour la coordination d'une infrastructure d'information géographique, *M.B.*, 12 avril 2011. Voy. www.geobru.irisnet.be ; ainsi que l'avis du Conseil économique et social du 17 juin 2010.

¹⁹¹ Ordonnance du 3 avril 2014 relative à la statistique régionale, *M.B.*, 14 mai 2014.

¹⁹² Elle est aujourd'hui reprise au rang des missions de l'IBSA sur son site internet, alors qu'elle n'était encore qu'évoquée dans l'exposé des motifs de l'ordonnance précitée du 3 avril 2014, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2013-2014, n° A-512/1, p. 2. Ce rôle est aussi formellement évoqué dans la mission d'évaluation attribuée à l'IBSA par l'art. 19 de l'ordonnance précitée du 8 mai 2014 relative à l'inclusion de clauses environnementales et éthiques dans les marchés publics.

¹⁹³ Voy. « Évaluation des actions transversales du New Deal bruxellois », *Cahiers de l'IBSA*, n° 4, mars 2015, 60 p. (disponible sur www.ibsa.irisnet.be) ; S. CIPRIANO *e.a.*, « Évaluation des actions transversales du New Deal : des partenariats opérationnels au service de l'emploi des Bruxellois ? », *Brussels Studies*, 30 mars 2015, n° 85.

demeuré particulièrement frileux dans la mise en œuvre d'une telle politique, au demeurant à peine dévoilée aux confins du site internet d'une de ses administrations. Outre qu'il se garde bien de donner le moindre droit d'initiative (même sous forme de recommandation !) à un Conseil consultatif qui porte le terme « évaluation » dans son titre, et qu'il doit encore instituer. L'intérêt majeur d'une politique d'évaluation, tant pour les acteurs publics que pour l'ensemble des citoyens, mérite mieux.

E. Le Centre bruxellois d'expertise alimentaire – Brucefo

Le *Centre bruxellois d'expertise alimentaire* (Brucefo – Brussels Center for Food Expertises) est un service spécialisé, intégré à l'administration de l'Économie et de l'Emploi du Service public régional de Bruxelles depuis 1995, suite à la scission de la province du Brabant. Ce centre est l'héritier d'un laboratoire, la Station d'Essai et d'Analyse (SEA), acquis par la province en 1930. Considéré comme un « institut de soutien aux entreprises », il a été transféré de la province à la Région « en raison de sa finalité économique »¹⁹⁴. Le Centre a ensuite été créé et érigé en service à gestion séparée par une ordonnance du 6 juillet 2000, et finalement réintégré à l'Administration en 2006¹⁹⁵. Pour soutenir les entreprises agroalimentaires, le Centre effectue principalement des analyses microbiologiques et chimiques, suivant un label de qualité répondant aux normes internationales en la matière, tout en offrant aux entrepreneurs des conseils personnalisés suite aux résultats des analyses effectuées. Le Centre travaille en étroite collaboration avec Brufotec (Brussels Food Technology Association), A.S.B.L. de droit privé dont la Région est un des multiples associés et qu'elle finance intégralement (via Innoviris). Cette A.S.B.L. a pour mission « d'aider les petites et moyennes entreprises bruxelloises du secteur agroalimentaire à se mettre en règle avec la législation en vigueur, notamment en matière de sécurité et d'hygiène alimentaire et d'environnement »¹⁹⁶.

F. Le futur *Bruxelles Label* pour les entreprises « socialement » responsables

L'ordonnance du 4 septembre 2008 visant la promotion de la responsabilité sociétale dans les entreprises bruxelloises¹⁹⁷ s'inscrit dans la continuité des textes

¹⁹⁴ Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1999-2000, n° A-91/1, p. 2.

¹⁹⁵ Ordonnance du 6 juillet 2000 créant le service à gestion séparée « Centre bruxellois d'Expertise alimentaire », *M.B.*, 19 septembre 2000, et ses arrêtés d'exécution du 20 juillet 2000, *M.B.*, 31 octobre 2000, et du 29 mars 2002, *M.B.*, 9 avril 2002 ; art. 107, 4°, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, *M.B.*, 23 mars 2006, qui supprime cette forme d'autonomie budgétaire parce que « l'intérêt de ces services est devenu nul depuis que le SEC95 prohibe les reports de crédits » (*Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2004-2005, n° A-186/1, p. 43 – voy. la contribution de B. LOMBAERT et M. OSWALD dans le présent ouvrage).

¹⁹⁶ www.brucefo.be et www.brufotec.be (consultés le 8 avril 2014).

¹⁹⁷ *M.B.*, 30 septembre 2008.

fédéraux et européens en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE)¹⁹⁸. L'objet principal de cette ordonnance, selon le législateur lui-même, est la création d'un instrument de promotion de la RSE, à savoir le « Bruxelles Label ». L'intervention publique en la matière a été considérée comme indispensable, pour éviter de voir se galvauder l'usage de l'expression « socialement responsable », et pour garantir l'indépendance – par rapport aux entreprises qui voudraient s'en prévaloir – de l'attribution du label et du contrôle de son respect.

La déclinaison de la RSE au niveau bruxellois poursuit les trois objectifs classiquement assignés au développement durable, à savoir des objectifs économique, social et environnemental. Sur le plan économique, l'attention mérite d'être attirée sur la démarche « qualité », qui vise à ce que la politique de management interne de l'entreprise « s'inscrive dans une démarche d'amélioration permanente du processus à travers des objectifs, des analyses, des formations et des communications claires à l'égard de tous les acteurs de l'entreprise » (art. 4, § 2, 2°, A). Sur le plan social, c'est la dimension emploi qui est prépondérante, tant en terme d'égalité et de diversité au travail, que, et surtout, de la mise au travail et la formation de demandeurs d'emploi peu qualifiés (art. 4, § 2, 2°, B). Sur le plan environnemental, enfin, il est essentiellement fait référence à l'amélioration des performances énergétiques et environnementales, en vue de pouvoir bénéficier d'un autre label, octroyé par l'IBGE, celui d'« entreprise écodynamique » (art. 4, § 2, 2°, C).

Si l'objectif poursuivi par la Région est incontestablement attrayant, son Gouvernement ne s'est cependant pas encore donné les moyens de le mettre en œuvre. De nombreuses dispositions prévoient et impliquent l'adoption d'arrêtés d'exécution, qui n'ont pas pu être adoptés depuis 2008. Il s'agit notamment de déterminer plus précisément les conditions de labellisation et de mettre en place le comité de labellisation prévu par l'ordonnance. Un chantier qui reste donc, à ce jour, grand ouvert, et ferait presque regretter l'adoption (de plus en plus rare) d'ordonnances dont l'initiative était parlementaire, et non gouvernementale.

La seconde fonction identifiée du droit public économique, celle du soutien à l'activité économique et des mesures incitatives, dévoile donc un grand nombre de facettes, qui encadrent la plupart des aspects de l'activité économique. Si, sur le fond, les politiques d'aides financières et matérielles semblent fort complètes et complémentaires, il reste que, sur la forme, les dénominations et multiplications d'acteurs publics sont un réel facteur de confusion, dont le monde politique est d'ailleurs bien conscient, on l'a vu.

¹⁹⁸ Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2006-2007, n° A-370/1, p. 1, citant not. le *Livre vert – Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* de la Commission européenne du 18 juillet 2001, COM/2001/0366 final ; ainsi que le « Cadre de référence en matière de Responsabilité sociétale des Entreprises en Belgique » publié le 29 mars 2006 par la Commission interdépartementale du Développement durable.

Section 3

Les prestations économiques régionales

La troisième partie de cette contribution présente les principales prestations économiques assurées par la Région de Bruxelles-Capitale depuis sa création. Par prestations économiques, nous entendons les activités exercées par une personne publique, disposant d'un capital propre, et moyennant une contrepartie financière significative pour l'utilisateur ou le bénéficiaire de ces prestations. De telles activités sont exercées soit par l'intermédiaire d'organismes publics dédiés au développement économique (§ 1), soit directement par les entreprises publiques bruxelloises, au sens large (§ 2).

§ 1. Les sociétés bruxelloises de développement économique

Deux institutions jouent un rôle majeur dans le développement de l'économie régionale, tout en étant des acteurs économiques à part entière sur le territoire bruxellois : la Société régionale d'Investissement bruxelloise (SRIB, récemment baptisée *finance.brussels* à des fins de communication) (A) et la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB, rebaptisée *citydev.brussels*) (B).

A. La Société régionale d'Investissement bruxelloise (SRIB – *finance.brussels*)

La Société régionale d'Investissement bruxelloise (SRIB) est une société d'intérêt public, constituée sous la forme d'une société anonyme, conformément à l'article 4 de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et aux sociétés régionales d'investissement¹⁹⁹. Elle a été constituée par arrêté royal en 1980, mais ses statuts n'ont été activés qu'en 1984²⁰⁰. Dès la création de la Région, les autorités régionales reprennent en main la SRIB en adoptant de nouveaux statuts. Ceux-ci prévoient essentiellement un toilettage des textes antérieurs et la possibilité d'une augmentation de capital, notamment auprès de partenaires financiers privés,

¹⁹⁹ M.B., 18 avril 1962. Voy. plus précisément sur la genèse de cette création, D. YERNAULT, *L'État et la propriété – Le droit public par son histoire (1830-2012)*, op. cit., pp. 676 à 678 et 710 à 716 ; D. YERNAULT et B. CADRANEL, « La décentralisation par services en Région bruxelloise », in P. JADOUL, B. LOMBAERT et F. TULKENS (dir.), *Le paraétatisme – Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Bruxelles, la Charte, 2010, pp. 478 et 520 à 525 ; D. BORREMANS, « La création des sociétés régionales d'investissement », C.H. CRISP, 1989, n° 1237.

²⁰⁰ Arrêté royal du 21 octobre 1980 constituant la Société régionale d'Investissement de la Région bruxelloise et établissant ses premiers statuts, M.B., 18 décembre 1980 ; et les modifications successives apportées aux statuts par arrêtés royaux du 28 septembre 1983, M.B., 30 novembre 1983 ; du 14 février 1985, M.B., 16 mars 1985 ; et du 5 décembre 1986, M.B., 13 février 1987.

pour autant que ceux-ci demeurent minoritaires²⁰¹. De par sa nature commerciale, la SRIB n'est considérée ni comme une autorité administrative, ni comme un pouvoir adjudicateur, et n'accomplit pas de missions de service public²⁰². Ses comptes ne sont donc en principe pas consolidés au sein des comptes de la Région²⁰³.

Bras armé du soutien économique de la Région de Bruxelles-Capitale, la SRIB a essentiellement pour mission de soutenir financièrement la création et le développement des entreprises, dans tous les secteurs économiques. « En tant qu'acteur public, la SRIB et ses filiales interviennent particulièrement sur les segments de marché où des déficiences peuvent être relevées : le financement au stade précoce des entreprises de même que l'assise en fonds propres des PME dans des marchés plus "traditionnels" ». Elle poursuit néanmoins un objectif de rendement, conformément à l'article 2^{quinquies} de la loi du 2 avril 1962, d'ailleurs nécessaire pour demeurer un investisseur « normal » en économie de marché et donc étranger au régime européen des aides d'État. Les interventions possibles sont essentiellement de trois formes, le cas échéant combinées : souscription d'actions, emprunt obligataire ou prêts à long terme et sans garantie. « En outre, la SRIB a développé une approche participative au sein des entreprises en faveur desquelles elle est intervenue : au-delà de l'investissement proprement dit, la SRIB s'efforce en effet de suivre les promoteurs dans chacune des phases de la vie de leur entreprise et de les assister dans leur prise de décision »²⁰⁴. Elle dispose, de

²⁰¹ Arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 décembre 1990 approuvant la modification des statuts de la Société régionale d'Investissement de Bruxelles, *M.B.*, 29 janvier 1991. Voy. aussi l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 octobre 2001 fixant les incompatibilités de la fonction d'administrateur et de commissaire de la Société régionale d'Investissement de Bruxelles, *M.B.*, 28 novembre 2001 ; ainsi que les modifications ultérieures des statuts : arrêtés du 23 mai 1991, *M.B.*, 22 juin 1991 ; et du 26 septembre 1991, *M.B.*, 27 novembre 1991 ; ainsi que les modifications qui n'ont plus fait l'objet d'un arrêté du Gouvernement publié (l'approbation n'étant d'ailleurs plus obligatoire depuis la modification statutaire de 2006), aux annexes du *M.B.* du 10 juin 1997, du 15 décembre 2001, du 20 septembre 2006, et surtout du 24 mai 2012 (avec publication de la version coordonnée). Les principaux actionnaires financiers privés, pour un peu plus de 25 % des parts de la SRIB, sont les quatre grandes institutions bancaires (Belfius, KBC, ING et BNP Paribas Fortis), Ethias et P&V Assurances. Le caractère minoritaire des participations privées était prévue par l'article 12 des statuts (imposant une limite minimale de 75 % d'actionariat public), mais cette limite a disparu de la dernière version coordonnée actuellement en vigueur (et est d'ailleurs actuellement légèrement dépassée).

²⁰² Selon la loi de 1962, l'arrêté de 1980 et ses statuts, les actes de la SRIB et de ses filiales sont réputés commerciaux, et la société doit veiller, dans toutes ses interventions, « à l'application des règles de bonne gestion et à l'obtention d'une rentabilité normale ». Voy. aussi D. YERNAULT et B. CADRANEL, « La décentralisation par services en Région bruxelloise : entre héritage historique et pragmatisme de l'autonomie », *op. cit.*, pp. 521 à 523 : la SRIB agit néanmoins comme pouvoir adjudicateur si elle exerce une mission déléguée par le Gouvernement (C.E., 13 octobre 1992, n° 40.734, et 1^{er} juin 1993, n° 43.109).

²⁰³ A noter que l'Institut des comptes nationaux a pris en octobre 2013 la décision de réintégrer les comptes de la SRIB au sein des comptes de la Région. Cette décision fait l'objet d'un recours pendant devant le Conseil d'État. Voy. la contribution de B. LOMBAERT et M. OSWALD au présent ouvrage.

²⁰⁴ S. VILAIN, « Financement des PME bruxelloises. Rôle et action de la SRIB et du Fonds bruxellois de garantie », in J.-P. REMACLE (dir.), *Le financement public de l'économie belge*, Bruxelles, Larcier, 2007, (C.S.A. n° 14), pp. 115 à 121, qui présente sommairement, mais chiffres à l'appui, l'institution qu'il préside depuis sa reprise par la Région en 1989. Ces missions sont bien entendu inscrites dans la loi de 1962, l'arrêté de 1980 et les statuts.

par sa structure, d'une très grande autonomie d'action, lui permettant de s'opposer, le cas échéant, aux politiques menées par le Gouvernement bruxellois²⁰⁵.

Outre ses différents moyens d'action directe, la SRIB a également la possibilité de créer des filiales, dont la création et la transformation émaillent son histoire depuis 30 ans. Le principal succès historique est celui de la création de la filiale Bruficom, en 1996, notamment pour participer à la création et au développement de Mobistar, société de télécommunications naissante au moment de la libéralisation du secteur. La participation de la filiale dans Mobistar a été vendue en 2005, générant une très importante plus-value, en partie distribuée aux actionnaires (notamment inscrite au budget régional de 2006), mais surtout directement réinvestie pour capitaliser de nouvelles filiales (spécialement Brucofin) ou projets. Sept filiales principales subsistent aujourd'hui, qui revêtent toutes la forme de société anonyme, et participent au développement du paysage des entreprises publiques bruxelloises :

- *Brustart SA*, constituée en 1993, dédiée au financement de jeunes entreprises²⁰⁶ ;
- *Brusoc SA*, constituée en 1998 et réorganisée en 2001, désormais chargée essentiellement de l'économie sociale et locale, en particulier dans les zones d'intervention prioritaire (voy. *supra*) et les centres d'entreprise (voy. *infra*) ;
- Brucofin (dénomination utilisée par *B2E – Bruxelles PME – KMO Brussel SA*), constituée en 2006, qui permet, en partenariat avec la Banque européenne d'investissement, de faciliter l'accès au financement des petites et moyennes entreprises, par le biais de co-financements ;
- *Exportbru SA*, constituée en 2010, en vue de financer l'activité exportatrice de PME bruxelloises ;
- *Hellobru SA*, constituée en 2011 pour financer des sociétés spécialisées dans la communication et la publicité ;
- *Brupart SA*, constituée en 2014, essentiellement pour reprendre les activités bruxelloises du Fonds de participation transférées à la Région à l'occasion de la Sixième Réforme de l'État, et confiée à la SRIB sur la base d'une convention de mission déléguée.

La SRIB peut en effet également exercer des missions déléguées par le Gouvernement, pour autant que celles-ci soient financées par la Région, et qu'elles fassent l'objet d'une comptabilité distincte²⁰⁷. Elle assure ainsi la gestion courante du Fonds de garantie (voy. *supra*), ce en vertu d'un « contrat de gestion » conclu en 2003

²⁰⁵ Voy. l'épisode – certes unique à ce jour et très ponctuel – raconté par D. YERNAULT et B. CADRANEL, « La décentralisation par services en Région bruxelloise : entre héritage historique et pragmatisme de l'autonomie », *op. cit.*, p. 522, note 149, relatif au rachat par la SRIB de l'ancien site industriel Carcoke.

²⁰⁶ Voy. not. à son sujet, pour illustrer quelques difficultés initiales de la Région et de la SRIB, le rapport d'audit de la Cour des comptes du 9 octobre 1996, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1995-1996, n° A-135/1, p. 18.

²⁰⁷ Art. 2 de la loi précitée du 2 avril 1962 ; art. 5 de l'arrêté royal précité du 21 octobre 1980 ; art. 3, 3° et 8, des statuts coordonnés. Voy. not. un exemple épinglé par la Cour des comptes en matière d'économie sociale d'insertion, dans le 9^e cahier de la Cour des comptes soumis au Parlement de la Région

(et non publié). Pour assurer ces missions, elle a parfois également constitué des filiales, telle *Brinfin SA* dès 1990 (pour des missions de conseil et de gestion financière, essentiellement destinées aux pouvoirs publics bruxellois), la *Sofibru SA* en 1992 (pour le financement du Centre de Communications Nord – C.C.N., qui abrite l'essentiel du Service public régional de Bruxelles)²⁰⁸, la *SA Bruxelles-Midi* également en 1992 (pour le réaménagement du quartier de la gare du Midi), la *SFAR SA*, créée en 1997 mais réorganisée en 2005, et ses multiples filiales (pour permettre la construction de logements sociaux et moyens dans le cadre du Plan Logement de la Région), *Bruservices SA* créée en 1997 également (pour l'exploitation d'un centre d'appel et d'un centre d'affaires dans le quartier Meiser, mais aussi comme société de conseil pour aider au redressement d'entreprises dont la SRIB est actionnaire)²⁰⁹, ou encore *Brupart SA*, que l'on a déjà mentionnée.

B. La Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB – citydev.brussels)

La SDRB, devenue citydev.brussels, est historiquement une émanation de la loi « Terwagne » du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique, laquelle a fixé le cadre juridique des « sociétés de développement régional », chargées de soutenir le développement socio-économique de la Région ou de la province concernée²¹⁰. La SDRB est présentée, dès sa création en 1974 (alors *Société de Développement régional pour l'Arrondissement de Bruxelles-Capitale*), à l'initiative des élus bruxellois de la province du Brabant, comme « le seul organe d'exécution de la politique économique régionale sur le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale »²¹¹. Réorganisée par l'ordonnance du 20 mai 1999, la SDRB est désormais formellement chargée « des missions de développement économique et de rénovation urbaine sur le territoire de la Région », présentant une vocation davantage immobilière ou foncière que la SRIB, outre les missions spécifiques (et financées séparément) que peuvent lui confier la Région, mais aussi les communes bruxelloises²¹².

de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la COCOM, sess. 1998-1999, pp. 41 à 43 (155^e cahier de la Cour – www.ccrek.be).

²⁰⁸ Sans autres explications, cette filiale a néanmoins disparu du dernier rapport annuel (2013) de la SRIB.

²⁰⁹ Voy. pour plus de détails sur tout ce qui précède, le site internet de la SRIB (www.srib.be) et les rapports annuels successifs qui y sont publiés.

²¹⁰ Art. 15 de la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique, *M.B.*, 21 juillet 1970. Voy. D. YERNAULT, *L'État et la propriété – Le droit public par son histoire (1830-2012)*, *op. cit.*, pp. 685 et s.

²¹¹ Art. 4, § 1^{er}, des statuts approuvés par arrêté royal du 16 juillet 1974, *M.B.*, 26 juillet 1974. Voy. l'historique plus complet dans la contribution de Ph. ANTOINE au présent ouvrage ; ainsi que D. YERNAULT et B. CADRANEL, « La décentralisation par services en Région bruxelloise : entre héritage historique et pragmatisme de l'autonomie », *op. cit.*, pp. 476 à 478 et 515 à 520.

²¹² Art. 3 à 6 de l'ordonnance du 20 mai 1999 relative à la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 29 juillet 1999. Pour ce qui concerne les missions de rénovation urbaine,

En tant qu'organisme de droit public, doté de la personnalité juridique, ses comptes étaient consolidés au sein des comptes régionaux, et elle est soumise aux principaux régimes de droit public et au contrôle de la Cour des comptes, mais pas à la loi du 16 mars 1954. Depuis 2011 cependant, l'Institut des comptes nationaux a admis que les comptes de la SDRB soient déconsolidés, considérant celle-ci comme un producteur marchand²¹³. Son conseil d'administration et son assemblée générale laisse une très grande place aux communes bruxelloises et surtout aux partenaires sociaux, qui représentent plus de la moitié des membres (mais sans parts sociales) et des administrateurs de la société²¹⁴. Un double contrôle est exercé sur la SDRB : une tutelle presque classique (dépourvue du contrôle d'opportunité) assurée par deux commissaires du Gouvernement, d'une part ; et surtout un contrat de gestion imposé par l'ordonnance de 1999, et dont le respect est vérifié par les commissaires, d'autre part. Il a néanmoins fallu attendre près de 14 ans avant que le premier contrat de gestion ne soit conclu, le 16 février 2013. Celui-ci prévoit aussi la publication d'un rapport annuel d'évaluation (art. 96). À l'instar de l'ABE, et en vue de préciser les règles européennes applicables, l'article 9 du contrat de gestion érige les missions de la SDRB en « services d'intérêt économique général », au sens du droit européen, et ce sans passer expressément par une loi. Cette pratique, certes originale, engendre néanmoins des critiques comparables à celles déjà exposées ci-avant²¹⁵, sauf à considérer que tous les éléments constitutifs du SIEG sont déjà réunis dans l'ordonnance de 1999²¹⁶.

Concrètement, en matière de développement économique, et conformément à l'article 4 de l'ordonnance, *citydev.brussels* « propose des zones industrielles, des parcs à vocation de recherche, des immeubles rénovés répartis sur 42 sites bien situés dans la Région de Bruxelles-Capitale. L'accès à ces implantations est soumis à des critères d'activité, de densité d'emploi existante ou à développer, de sous-traitance dans la Région, de recherche et de développement »²¹⁷. Contrairement aux condi-

voy. égal. la contribution de Ph. ANTOINE au présent ouvrage. Pour ce qui concerne les missions déléguées, voy. les art. 45 et s. du contrat de gestion du 16 octobre 2013 (publié sur son site www.citydev.brussels).

²¹³ Voy. l'analyse plus détaillée de cette question dans la contribution de B. LOMBAERT et M. OSWALD au présent ouvrage.

²¹⁴ Voy. les art. 6 et 8 des statuts (publiés sur son site www.citydev.brussels).

²¹⁵ Voy. *supra*, et les références citées à la note 166.

²¹⁶ Une comparaison sommaire du titre II du contrat de gestion, qui énonce les missions qui doivent être considérées comme des SIEG, avec l'ordonnance de 1999 permet effectivement de considérer que ces missions ont été confiées à la SDRB par la loi, et que le contrat de gestion joue ici davantage un rôle de mise en oeuvre et d'exécution qu'un rôle de qualification.

²¹⁷ <http://www.citydev.brussels/fr/expeco11.asp> (consulté le 15 février 2015). Voy. à titre d'illustration l'ordonnance du 13 juin 1996 organisant le transfert de la propriété du parc scientifique « Da Vinci » sur les territoires de Bruxelles-ville et d'Evere de la Région de Bruxelles-Capitale à la Société de Développement régional de Bruxelles, *M.B.*, 26 juillet 1996 ; *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1995-1996, n° A-52/1 ; la nécessité d'une ordonnance pour réaliser ce transfert de propriété (auparavant réalisé par arrêté royal, pour effectuer le transfert de « l'État national » [*sic*] vers la Région) n'est cependant pas clairement établie, et est sans doute lié à l'absence d'une habilitation générale du législateur bruxellois à son Gouvernement.

tions et limites de la mission de rénovation urbaine de *citydev.brussels*²¹⁸, ces critères sont arrêtés par le conseil d'administration, qui doit seulement en informer le Gouvernement (art. 18 du contrat de gestion), et qui ne font l'objet d'aucune publication formelle²¹⁹. En pratique, pour pouvoir s'implanter sur un site de *citydev.brussels*, l'entreprise doit être agréée, par décision du conseil d'administration, sur la base de la conformité aux critères d'activité et de densité d'emploi ainsi que de la bonne santé financière de l'entreprise (art. 21 du contrat de gestion). Une « convention de réservation » peut ensuite être signée entre *citydev.brussels* et l'entreprise agréée, avant – le plus souvent – la conclusion d'un bail emphytéotique de 30 ans. Les actes de droit réel ou les contrats doivent en tout cas respecter les conditions générales fixées par l'annexe 2 du contrat de gestion.

Le contrat de gestion assigne par ailleurs une seconde mission économique, à savoir « la Maîtrise d'ouvrage de projets mixtes [...]. Cette mission vise à réaliser, en tant qu'opérateur régional, des projets complexes alliant production de logements divers, d'activité économique, de commerces, d'infrastructures de base (voiries, égouttage, etc.), d'espaces publics, d'équipements collectifs et de tout ce qui peut remailler ou redynamiser une ville ou un quartier » (art. 5 du contrat de gestion). La SDRB dispose enfin de divers autres outils de soutien économique, qu'il s'agisse de prises de participation ou de création d'entreprises (publiques ou privées, en particulier de centres d'entreprises, présentés *infra*), ou de services d'aides et d'accompagnement des entreprises, en particulier en matière d'immobilier économique (notamment via son site internet, la base de données *Inventimmo* et la « structure virtuelle » *Agence immobilière économique*).

§ 2. Quelques entreprises publiques bruxelloises

Au-delà de ces deux acteurs majeurs de l'économie bruxelloise, la Région a également mis sur pied un nombre important d'entreprises publiques, entendues ici comme tout personne morale contrôlée par les pouvoirs publics (qu'il s'agisse d'un organisme public, d'une société à capital public ou à participation publique – mais dans ce cas pourvu que la participation soit majoritaire –²²⁰), et exerçant une activité

²¹⁸ Qui sont, eux, fixés par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le dernier en date étant l'arrêté du 26 septembre 2013 relatif à l'exercice des missions de rénovation urbaine de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 24 octobre 2013.

²¹⁹ L'article 18 du contrat de gestion précise seulement que, outre d'éventuels critères de prix (à qualité égale) et de bonne santé financière, « les critères devront être liés à la valeur du projet économique à implanter, en accordant un poids prépondérant au taux d'emploi et à la valeur ajoutée des biens ou à la technicité des services créés par l'entreprise ». Un texte assez informel reprenant ces critères est néanmoins publié sur le site internet de *citydev.brussels* (<http://www.citydev.brussels/fr/expeco18a.asp>).

²²⁰ Pour l'analyse la plus poussée des différences entre ces diverses formes, la thèse de doctorat de D. DÉOM, *Le statut juridique des entreprises publiques en Belgique*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, reste encore et toujours incontournable.

économique (à savoir financée de façon significative, même si pas majoritaire²²¹, par les recettes issues de cette activité).

La plupart des entreprises publiques bruxelloises, au sens large ici retenu, ont déjà été rencontrées dans d'autres contributions de cet ouvrage, qu'il s'agisse de Bruxelles-Propreté, des multiples sociétés foncières (SBDI, Bruxelles-Midi, SAF, NEO) et du Port de Bruxelles, de la SBGE, de la SLRB et des SISP, de la STIB ou de l'Agence régionale du stationnement par exemple²²². D'autres entreprises publiques, davantage liées à d'autres organismes publics régionaux, sont moins connues, à l'instar de la SCRL *Centre européen de fruits et légumes*, créée en 1981 à l'initiative de la SDRB et de la Ville de Bruxelles²²³, ou de la très éphémère SA *T Brussels HR Services* créée... et dissoute en 2014 par le Gouvernement régional²²⁴.

Parmi les entreprises publiques actives sur le territoire bruxellois, il faut aussi mentionner celles qui ont été mises en place par les communes bruxelloises. Leur importance économique n'est pas négligeable, en particulier du côté des intercommunales²²⁵. Trois d'entre elles font partie des poids lourds de l'économie publique régionale : Vivaqua (chapitre 26), Sibelga (chapitre 29) et Brutélé (qui détient, avec la société publique wallonne Nethys SA, la marque VOO, prépondérante dans le secteur des télécommunications et de l'audiovisuel). Sous une autre forme juridique, trois régies communales autonomes (à Etterbeek, Koekelberg et Saint-Josse-ten-Noode) ont également été fondées depuis 1995, sur la base du nouvel article 263bis de la Nouvelle loi communale²²⁶.

Eu égard à cet éventail déjà très complet, nous avons choisi de mettre l'accent, dans cet ultime titre de la contribution, sur deux types d'entreprises publiques bruxelloises jouant un réel rôle économique au sein de la Région mais n'ayant encore peu ou pas fait l'objet d'une étude juridique : les centres d'entreprises, d'une part (A), et les organismes chargés de l'informatique régionale, d'autre part (B).

²²¹ L'importance de ressources majoritairement issues des recettes propres de l'entreprise publique est grande pour déterminer si celle-ci intègre ou non le périmètre de consolidation budgétaire (et donc le calcul du déficit et de la dette régionale), mais cette question relève plutôt de la contribution de B. LOMBAERT et M. OSWALD au présent ouvrage.

²²² Voy. les contributions dans cet ouvrage (et dans l'ordre de publication) de Ph. LEVERT, Ph. ANTOINE, F. DE MUYNCK, N. BERNARD et J. SOHIER, P. GOFFAUX et M. BELMESSIERI.

²²³ <http://www.cefl-ecfg.be>.

²²⁴ Ordonnance du 27 février 2014 relative à la constitution d'une société anonyme active dans le secteur des ressources humaines, *M.B.*, 17 mars 2014. Voy. aussi la contribution de D. DUMONT dans cet ouvrage.

²²⁵ Voy. la contribution d'I. MATHY dans cet ouvrage, qui recense un certain nombre d'intercommunales exerçant des activités économiques.

²²⁶ Selon cette disposition, insérée par la loi du 28 mars 1995 (*M.B.*, 8 avril 1995), « le Roi détermine les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le Conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique ». Voy. l'arrêté royal du 10 avril 1995 déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le Conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique, *M.B.*, 13 mai 1995.

A. Les centres d'entreprises, les guichets d'économie locale et les incubateurs bruxellois

Une activité économique publique moins connue est sans doute celle des centres d'entreprises. Ces centres s'inscrivent dans la lignée des centres d'affaires ou *business center* privés qui offrent, contre paiement, des locaux, un équipement de base (ou même spécialisé), ainsi qu'une série de services (secrétariat, réceptionniste, informatique...) à la disposition d'entreprises, le plus souvent pour une période limitée. Ce secteur a connu une forte expansion dans les grands centres urbains depuis les années 1990. La SDRB recense à ce jour plus de 35 centres d'affaires privés à Bruxelles. Intéressées par le concept, plusieurs communes bruxelloises se sont associées à la Région et/ou à la SDRB pour mettre en place, sous forme commerciale, des centres d'entreprises à vocation comparable, mais à des prix plus avantageux parce que situés dans des zones économiquement plus difficiles. Huit centres d'entreprises ont ainsi été créés entre 1994 et 2006, sous la forme de société commerciale au sein desquelles les actionnaires sont exclusivement ou très majoritairement publics²²⁷. Ils ont bénéficié des Fonds structurels européens de 2000 à 2006.

Le législateur bruxellois a adopté, le 12 février 2009, une ordonnance relative à la reconnaissance et à la subsidiation des centres d'entreprises et des guichets d'économie locale²²⁸, dans le but d'institutionnaliser les centres et d'adapter leur financement aux exigences européennes en matière d'aides d'État. Au sens de cette nouvelle ordonnance, les centres d'entreprises sont des sociétés commerciales « exerçant, sur le territoire de la zone d'intervention prioritaire, des activités de mise à disposition à titre onéreux de locaux et d'accompagnement à des entreprises », tandis que les guichets d'économie locale sont des A.S.B.L. « exerçant dans la zone d'intervention

²²⁷ Centre d'entreprises Dansaert SCRL (www.dansaert.be), constitué le 20 octobre 1999 par la Ville de Bruxelles et la SDRB (voy. aussi les arrêtés royaux de subventionnement du 16 avril 2002, M.B., 1^{er} juin 2002) ; Centre d'entreprises de Molenbeek SCRL (www.c-entreprises.be), constitué le 17 décembre 1999 par la Région et la commune de Molenbeek ; Euclides SCRL (www.euclides.be – pour *European Center for Local Initiatives Development Enterprises and Services*), constituée par acte publié le 9 novembre 1994, entre la commune d'Anderlecht et la SDRB ; Centre d'entreprises solidaire de Schaerbeek SCRL, en abrégé La Lustrerie (www.lalustrerie.be), constitué le 1^{er} décembre 2003 par la Région et les deux A.S.B.L. schaerbeekoises ALE et Mission locale pour l'emploi et la formation (voy. aussi la filiale qu'elle a créée avec d'autres acteurs publics le 28 février 2014, la SCRL *Backstage Brussels*, pour soutenir la création d'activités économiques dans le secteur des industries créatives et culturelles) ; Les Ateliers des Tanneurs, Centre d'entreprises d'économie locale SA (www.atelierdestanneurs.be), constitué le 3 juillet 2006 par le C.P.A.S. et la Ville de Bruxelles, ainsi que la Région et la filiale BRUSOC de la SRIB, rebaptisée depuis *Brussels Business Hubs* (en abrégé « 2bhub » – voy. www.2bhub.be), et ayant créé une filiale sous son nom initial par acte du 7 septembre 2012 ; M-Brussels Village SCRL à finalité sociale, puis SA (www.brusselsvillage.be), ancienne A.S.B.L. transformée le 18 avril 2002 par la commune de Schaerbeek (minoritaire) et des partenaires privés (dont BECI), et en SA le 23 décembre 2002, avec de nouveaux partenaires privés et la Région (majoritaire) ; Pepibru SA (www.pepibru.be), constituée le 4 juin 2004 par la filiale BRUSOC de la SRIB, la SDRB et Daoust Interim SA comme partenaire privé minoritaire ; Centre d'entreprises de Saint-Gilles SCRL (www.villagepartenaire.be), constitué le 26 juin 2001 par la Région et la commune de Saint-Gilles.

²²⁸ M.B., 19 février 2009.

prioritaire, des activités de conseil et d'orientation destinées aux candidats entrepreneurs et aux entreprises afin de les aider dans le cadre de la création ou du développement de leur entreprise » (art. 2). L'ordonnance ne régit donc pas l'ensemble du secteur, mais seulement les initiatives publiques en « zone d'intervention prioritaire »²²⁹. Ces centres forment un réseau (*brucenter.brussels*) coordonné par la SDRB et l'ABE (art. 11), cette dernière en particulier pour les guichets d'économie locale, qui assurent une mission proche de la sienne. La reconnaissance obtenue permet de bénéficier de subventions de la Région : une partie fixe pour couvrir les frais de fonctionnement d'un centre ; une partie variable fondée sur le taux d'occupation du centre par les entreprises « clientes » (art. 8). Une convention doit également être conclue entre les centres et les guichets d'économie locale qui existent, d'une part, et entre les centres et le Gouvernement, d'autre part. Le cadre de cette ordonnance, et celui du financement en particulier, semble cependant fort contraignant pour les huit centres existants²³⁰. Par ailleurs, il existe actuellement cinq guichets d'économie locale (dans chacune des cinq communes disposant d'un ou plusieurs centres d'entreprises), chacun abrités par un des centres d'entreprises. Or, seul un guichet a une forme d'A.S.B.L. aujourd'hui. Toujours est-il que, concrètement, à ce jour, aucun agrément formel, ni subventionnement, n'a été accordé sur la base de l'ordonnance de 2009, notamment à cause de l'absence d'arrêté d'exécution. Il n'empêche, les centres et les guichets existants sont tous subventionnés²³¹, et semblent être une réussite, si l'on en croit la communication de la Région en 2014 : « Au total, ce sont plus de 370 entreprises, 1.200 emplois, un taux de remplissage de plus de 90 % et pas moins de 15 secteurs d'activités qui y sont représentés : marketing et communication, architecture, urbanisme, audiovisuel, conseils et expertises, design, mode, artisanat, services aux personnes, etc. »²³².

Pour ce qui concerne les « *spin-offs* universitaires » ou d'autres « start-ups innovantes issues de la recherche scientifique », la Région a encore pris d'autres initiatives, de type strictement commercial, cette fois. Elle a ainsi mis sur pied, avec la SDRB, plusieurs incubateurs, terme utilisé pour désigner des structures immobilières comparables aux centres d'affaires, mais avec une spécialisation technologique ou

²²⁹ A savoir, selon l'art. 2, 1^o du décret du 12 février 2009 : « la zone de la Région de Bruxelles-Capitale déterminée dans le cadre du programme opérationnel de l'objectif » compétitivité régionale et emploi « du Fonds Européen de Développement Régional pour la période 2007-2013, en exécution du Règlement n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion ».

²³⁰ Voy. not. les questions de S. de Patoul et les réponses du ministre responsable, *C.R.I.Com.*, sess. 2010-2011, n° 85, 18 mai 2011, pp. 11 à 16 ; sess. 2011-2012, n° 9, 9 novembre 2011, pp. 12 à 20 ; sess. 2012-2013, n° 81, pp. 17 à 25, qui toutes font état d'une étude de *PriceWaterhouseCoopers* réalisée en 2010 et ayant manifestement mis en exergue de réelles difficultés d'application pour cette ordonnance. Voy. aussi la proposition d'ordonnance relative à la reconnaissance et à la subsideation des centres d'entreprises et des guichets d'économie locale, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2011-2012, n° A-246/1.

²³¹ Pour près de la moitié de leurs recettes en moyenne, selon une réponse donnée par la ministre en 2013 (*C.R.I.Com.*, sess. 2012-2013, n° 81, p. 21).

²³² Communiqué de presse de la SDRB du 23 octobre 2014, <http://www.citydev.brussels/docs/general/fr/20141023.pdf>.

scientifique, et, à Bruxelles en tout cas, toujours en association avec une institution d'enseignement supérieur ou universitaire. Dès 1992, la Région et la SDRB s'associent ainsi à quelques partenaires privés minoritaires (dont l'ULB et plusieurs institutions bancaires), pour fonder le *Erasmus European Business and Innovation Center* (EEBIC – www.eebic.be)²³³. Ce centre d'entreprises a été constitué sous la forme d'une société anonyme, par acte publié le 29 février 1992. EEBIC a absorbé le 18 décembre 2012 une autre société anonyme, *Eurobiotec Brussels*, constituée le 20 décembre 2005 avec un actionnariat très similaire, qui avait pour objet « de créer et d'opérer un centre technologique pour l'innovation en biotechnologie ». Le 29 septembre 2005, la Région et la SDRB sont également devenus actionnaires majoritaires, en partenariat avec la VUB et plusieurs entreprises privées, de la société anonyme *Incubatiecentrum Arsenaal Brussel* (ICAB – www.icabbrussel.be), ayant pour objet la création et la gestion d'un nouveau centre d'incubation, d'entreprises et d'innovation. Un partenariat similaire a enfin été conclu avec l'UCL, qui a fondé le 30 juillet 2008 la société anonyme *Brussels Life Science Incubator* (BLSI – www.blsincubator.be) sur le site de Louvain-en-Woluwe, société dans laquelle la Région a pris une part majoritaire (mais seulement la moitié des administrateurs) avec la SDRB, par une augmentation de capital signée le 30 juin 2009.

Contrairement aux autres régions cependant²³⁴, le législateur bruxellois n'a pas créé de cadre légal pour les centres d'affaires privés, ni pour les incubateurs (qu'ils soient privés ou publics). La SDRB leur octroie pourtant une visibilité importante sur son site internet, proche d'un label de qualité qui n'est cependant soumis à aucune condition particulière.

B. L'informatique régionale : une externalisation progressive sous contrôle public

Consciente des nécessités de développement de l'informatique régionale bruxelloise, l'autorité fédérale a, dès avant la création de la Région, créé un organisme public chargé de la gestion de l'informatique régionale, le *Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise* (CIRB)²³⁵. S'il est doté de la personnalité juridique, il s'agit

²³³ Cette société a créé au moins deux filiales, qui constituent des fonds d'investissements, sous la forme de sociétés anonymes dénommées *Sherpa Invest* (www.sherpainvest.be) et *Sherpa Invest 2*, et qui sont spécialisés dans le financement et l'accompagnement des PME en croissance. Une toute nouvelle filiale a été créée par EEBIC et l'ULB le 18 décembre 2014, *EEBIC Ventures SA*, ayant notamment pour objet « toutes activités de prestations, de conseil et d'étude en matière économique dans le sens le plus large du terme ».

²³⁴ Voy. not. le décret wallon du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, *M.B.*, 8 avril 2004 ; et le décret flamand Économie spatiale du 13 juillet 2012, *M.B.*, 16 août 2012.

²³⁵ Institué par l'art. 27 de la loi du 21 août 1987 modifiant la loi organisant les agglomérations et les fédérations de communes et portant des dispositions relatives à la Région bruxelloise, *M.B.*, 26 septembre 1987, tel que modifié par l'art. 40 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles, *M.B.*, 17 juin 1989 et par l'ordonnance du 20 mai 1999 portant sur la réorganisation

cependant d'un organisme déconcentré, de type A au sens de la loi du 16 mars 1954, placé directement sous le contrôle hiérarchique du ministre compétent²³⁶. Le CIRB était initialement chargé de l'informatisation des communes bruxelloises²³⁷, mais ses missions ont été élargies dès 1989 à l'ensemble des institutions régionales, et peu après aux nombreux développements liés à l'apparition d'Internet dans les années 1990²³⁸.

Très rapidement, l'exercice des missions du CIRB ont pris une tournure commerciale, notamment grâce au développement du logiciel *Urbis*, à savoir une banque de données cartographiques informatisée du territoire de la Région. L'utilisation de ce logiciel a rapidement été étendue, contre paiement, aux utilisateurs privés²³⁹. Il est cependant aujourd'hui accessible gratuitement sous licence Open Data²⁴⁰, rendant obsolètes les tarifications initiales. De même, l'hébergement des sites internet et l'assistance technique du CIRB pour tous les organismes publics régionaux ont été tarifés par le Gouvernement en 1997²⁴¹.

du Centre d'informatique pour la Région bruxelloise, *M.B.*, 29 juillet 1999. Voy. D. YERNAULT et B. CADRANEL, « La décentralisation par services en Région bruxelloise : entre héritage historique et pragmatisme de l'autonomie », *op. cit.*, pp. 486 et 487.

²³⁶ Il est de ce point de vue regrettable que le site internet du CIRB (www.cirb.irisnet.be) fasse référence à la « tutelle » gouvernementale, alors que la structure retenue est justement celle d'un organe déconcentré, sur l'organisation duquel le ministre ou le secrétaire d'État exerce un contrôle direct et dispose d'un pouvoir d'initiative, ce qui ne correspond pas à un mécanisme de tutelle.

²³⁷ À noter que le CIRB est devenu compétent à l'égard des communes avant la régionalisation des pouvoirs locaux en 2001, et ce par le biais de l'article 4, § 2^{ter}, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, qui confiait à l'Agglomération bruxelloise la compétence de régler l'informatique des communes. Et la Région n'eut qu'à confier cette compétence de l'Agglomération au CIRB, sur la base de l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

²³⁸ Voy. la rapide description de l'évolution du CIRB de 1987 à 1999 dans *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 1998-1999, n° A-319/1.

²³⁹ Arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mai 1994 relatif à la mission de promotion, de distribution et de services aux utilisateurs du produit Brussels UrbIS® par le Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise, *M.B.*, 19 novembre 1994 ; du 20 octobre 1994 fixant la tarification des services offerts dans le cadre de la mission de promotion, de distribution et de services aux utilisateurs du produit Brussels UrbIS® par le Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise, *M.B.*, 24 décembre 1994 ; et du 4 juillet 1996 étendant les missions et services du Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise et fixant une nouvelle tarification des services offerts dans le cadre de la mission de promotion, de distribution et de services aux utilisateurs du produit Brussels UrbIS®, *M.B.*, 12 décembre 1996.

²⁴⁰ Conformément à l'ordonnance du 6 mars 2008 portant transposition de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, *M.B.*, 8 avril 2008. Voy. la contribution de M. LEROY et E. WILLEMART dans cet ouvrage. Cette information géographique fait partie des données coordonnées par le *Comité Géobru* sur son portail internet (voy. *supra*, section II, § 2, D).

²⁴¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 septembre 1997 fixant l'étendue de la mission du Centre d'Informatique pour la Région bruxelloise et la tarification des services prestés dans le cadre de la diffusion d'Internet aux pouvoirs publics, *M.B.*, 21 janvier 1998. À noter que, à la suite de cette extension de compétence, le Gouvernement a mis en place un *Comité de suivi des services de télécommunications à large bande de la Région de Bruxelles-Capitale* et un *Comité des utilisateurs des services de télécommunications* (voy. les deux arrêtés du 17 décembre

Un des principaux projets du CIRB, au tournant du millénaire, a été la mise en place d'un réseau de télécommunications à large bande, permettant le transfert simultané de la voix, de l'image et de données. Pour ce faire, la Région a lancé un marché public en 1999, qui a été attribué à l'association momentanée France Télécom (puis transféré à sa filiale belge Mobistar, acquise en 2001) – Telindus. Ce marché a conduit à la conclusion d'un accord-cadre début 2000, confiant à l'opérateur la mission de financer, construire, opérer et faire évoluer le réseau régional durant dix années. Le réseau *Irisnet* (pour Interactive Regional Information & Services NETwork) est lancé dès 2001, sous le contrôle du CIRB. Au terme de l'accord-cadre, soit en avril 2010, le CIRB est devenu propriétaire de l'infrastructure ainsi réalisée²⁴². Les autres missions du CIRB demeurent très variées. Parmi des missions spéciales, une dotation de la Région au CIRB en 2005 avait pour objet la subvention par le CIRB de l'ABE, elle-même chargée d'un projet *Web Application Cluster*²⁴³. Ce type de mission, particulièrement opaque, témoigne de la multiplicité des transferts et échanges possibles entre les différents acteurs de la politique économique bruxelloise. Enfin, parmi les missions du CIRB destinées à l'ensemble des citoyens, mais sur une base non commerciale, on peut mettre en exergue l'accès Wi-Fi gratuit via le réseau *Urbizone*, ou la création d'*Espaces publics numériques* pour permettre aux citoyens d'avoir accès et de se former à Internet. Le développement de ces missions, dans un cadre technologique toujours aussi évolutif, semble encore promis à un bel avenir. Dernière mission en date obtenue par le Centre : la responsabilité du futur « Intégrateur de services régional » créé par ordonnance du 8 mai 2014. Concrètement, le CIRB est chargé de « l'organisation d'échanges mutuels de données électroniques entre les services publics participants entre eux et entre les services publics participants et les intégrateurs de services, ainsi que la mise à disposition intégrée de ces données »²⁴⁴.

Depuis 2006, le CIRB a aussi procédé à une réorganisation interne fondamentale, consistant à externaliser tout son personnel au sein d'une nouvelle A.S.B.L., *Iristeam*. Celle-ci est constituée le 26 novembre 2006 par les huit membres du Gouvernement bruxellois, tout en déclarant membres adhérents de droit, à l'article 4 de ses statuts, une série d'organismes publics régionaux et... les trois commissions communautaires (après approbation par leur collège respectif). Ce ne sont pas moins

1998, M.B., 1^{er} avril 1999), dont on ne trouve cependant pas trace de l'existence ni de leur activité.

²⁴² Voy. not. « Irisnet, une success-story pour une Région IT », *Cahier du CIRB*, mars 2009, n° 30 (disponible sur le site internet du CIRB) ; C.E., 13 juillet 2006, n° 161.344.

²⁴³ Le projet consistait en « une mise à disposition gratuite à destination des « clients » du CIRB d'applications développées par des entreprises privées bruxelloises, le financement étant assuré par l'ABE au moyen de la subvention perçue. C'est la Cour des comptes qui a épinglé la mise en œuvre de cette mission du CIRB, rendant celle-ci plus visible (18^e cahier de la Cour des comptes soumis au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la COCOM, p. 18 (disponible sur www.ccrek.be).

²⁴⁴ Ordonnance du 8 mai 2014 portant création et organisation d'un intégrateur de services régional, M.B., 6 juin 2014. Voy. ensuite, pour l'avenir, les multiples projets esquissés par le CIRB dans son *Livre blanc 2014-2019*, disponible sur son site internet.

de 84 institutions régionales qui sont désormais membres de l'A.S.B.L.²⁴⁵. Ce transfert de personnel permet d'éviter définitivement tout recours à un régime d'emploi statutaire au sein du CIRB, tout en conservant le bénéfice de la jurisprudence « in house » en matière de marchés publics²⁴⁶. Près de 270 personnes (principalement des informaticiens) travaillent aujourd'hui pour *Iristeam*. L'A.S.B.L. est considérée par ses membres comme une association de frais, donc comme une entité non commerciale, dont les charges sont facturées à prix coûtants à ses clients publics (presque exclusivement le coût de prestation de son personnel). Le poids économique de cette activité (près de 24 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2013), est donc indéniable, même si elle est exercée sans but de lucre et à destination exclusive d'autorités publiques.

Dernière entreprise publique en date, la SCRL *Irisnet* est fondée le 6 juillet 2012, associant la Région, le CIRB et un partenaire privé, choisi sur la base d'un marché public, Mobistar. La création de cette nouvelle société, belle illustration d'un partenariat public-privé, fait suite à l'échéance de l'accord-cadre conclu en 2000 pour la gestion du réseau bruxellois, évoqué ci-dessus²⁴⁷. Pour poursuivre le développement et l'exploitation du réseau, les trois associés précités ont donc constitué une SCRL, au sein de laquelle Mobistar demeure largement minoritaire. Le CIRB a procédé à un apport en nature, composé du réseau *Irisnet* développé entre 2001 et 2010. La nouvelle SCRL a principalement pour objet tout service de communications électroniques, ainsi que le développement et l'exploitation des infrastructures et applications nécessaires à son fonctionnement. Toutes les institutions publiques bruxelloises ont par ailleurs vocation à s'associer à la nouvelle société coopérative, ce qui a nécessité l'adoption d'une série d'ordonnance autorisant cette prise de participation²⁴⁸. Ce partenariat avait enfin également pour intérêt de permettre la déconsolidation du

²⁴⁵ Voy. la liste de ces membres, et les développements des chiffres donnés pour cette A.S.B.L. dans son *Rapport annuel 2013*, disponible sur le site internet du CIRB.

²⁴⁶ Laquelle permet de ne pas passer de marchés publics avec les personnes morales sur lesquelles le pouvoir adjudicateur dispose d'un contrôle (fût-il conjoint) identique à celui exercé sur ses propres services. Voy. sur ce thème E. SLAUTSKY, N. BRAECKEVELT « Droit européen des marchés publics, quasi-régies et coopérations entre pouvoirs publics : l'apport des nouvelles directives », *Marchés et contrats publics*, 2014, p. 5-21 ; Chr. DUBOIS et Th. CAMBIER, « ASBL et "In House": le point de vue du Conseil d'État – Commentaire de l'arrêt "CleanLeaseFortex" (C.E., 27 novembre 2012, n° 221.540) », *Rev. dr. commun.*, 2014, pp. 16 à 24, et les références citées.

²⁴⁷ *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2010-2011, n° A-218/1.

²⁴⁸ Ordonnance du 1^{er} mars 2012 portant sur la prise de participations en capital de la Région de Bruxelles-Capitale dans la société coopérative créée à l'issue du marché public IRISnet2, *M.B.*, 14 mars 2012 ; ordonnance du 1^{er} mars 2012 portant sur la prise de participations en capital de la Commission communautaire commune dans la société coopérative créée à l'issue du marché public Irisnet2, *M.B.*, 14 mars 2012 ; art. 70 de l'ordonnance du 24 décembre 2010 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2011, *M.B.*, 19 janvier 2011. On trouve l'ensemble des membres actuels du réseau Irisnet en annexe au rapport de Commission du 3 avril 2014, *Doc.*, Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2013-2014, n° A-530/2, pp. 9 à 11. Voy. encore « Irisnet. Le maillon fort d'une *Smart Region* », *Cahier du CIRB*, 2013, n° 34 (disponible sur le site internet du CIRB).

budget nécessaire à l'entretien et aux nouveaux développements du réseau²⁴⁹. À cette fin, il est donc bien précisé que la SCRL ne remplit pas de missions de « service public » ou d'intérêt général, et que celle-ci pourra donc faire faillite, « comme toute autre société de droit privé »²⁵⁰.

À la fin de la dernière législature étudiée, deux ordonnances ont encore eu pour objectif de permettre la création d'une société coopérative, sur un modèle très similaire à *Irisnet*, pour la mise en place d'un « Data centre régional », soit une infrastructure informatique centralisée²⁵¹. L'entreprise publique ici projetée devait servir l'ensemble de ses membres, permettant également l'application de l'exception dite « in house » en matière de marchés publics. Mais l'objectif poursuivi était aussi la déconsolidation budgétaire de ce nouvel investissement. L'avis de l'Institut des comptes nationaux vient d'être rendu, et conclut à la déconsolidation... pour autant qu'un marché public mette systématiquement la nouvelle entreprise publique en concurrence avec d'autres opérateurs informatiques privés, comme l'exigent les nouvelles règles du système européen de comptabilité adopté en 2010 (SEC2010). Dans ces conditions, la Région ne donnera sans doute pas suite aux ordonnances qu'elle a adoptées²⁵². Ce dernier avis amène même à s'interroger sur la déconsolidation future de la SCRL *Irisnet*. Il nous semble peu probable, en effet, que cette société rencontre les nouveaux critères fixés par le SEC2010²⁵³.

La gestion de l'informatique régionale est ainsi le témoin des diverses raisons qui ont conduit l'administration, comme dans d'autres secteurs, à externaliser de plus en plus les fournitures et les services informatiques dont elle a besoin : réduire l'application des règles de marchés publics ; limiter l'engagement statutaire ; et surtout déconsolider les dépenses requises par ces prestations très gourmandes financièrement. C'est cette volonté d'externalisation qui a donné naissance à ces nouvelles formes d'entreprises publiques régionales que sont *Iristeam* et *Irisnet*, les deux « leviers de la stratégie IT » pour la Région, selon l'expression consacrée sur le site internet du CIRB.

²⁴⁹ Voy. l'avis de l'ICN du 26 avril 2012, commenté dans la contribution de B. LOMBAERT et M. OSWALD au présent ouvrage.

²⁵⁰ Doc., Parl. Rég. Bxl.-Cap., sess. 2010-2011, n° A-218/2, pp. 7 et 8.

²⁵¹ Ordonnance du 8 mai 2014 portant sur la prise de participation en capital de la Région de Bruxelles-Capitale dans la société de droit privé créée en partenariat public pur et organisant un data centre régional, *M.B.*, 21 juin 2014 ; ordonnance de la COCOM du 16 mai 2014 portant sur la prise de participation en capital de la Commission communautaire commune dans la société de droit privé créée en partenariat public pur et organisant un data center régional, *M.B.*, 16 juin 2014.

²⁵² Avis de l'ICN du 27 juillet 2014 (disponible sur www.inr-icn.fgov.be) ; voy. aussi *C.R.I.Com.*, sess. 2014-2015, n° 10, 10 novembre 2014, pp. 14 à 18.

²⁵³ Voy. spéc. les art. 20.24 à 20.31 du SEC2010, annexé au règlement n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, 26 juin 2013 ; ainsi que le *Manual on the changes between ESA95 and ESA2010* publié par Eurostat, 2014, p. 34 (disponible sur www.ec.europa.eu/eurostat). Ces nouveaux critères concernent précisément la production destinée exclusivement ou majoritairement à des administrations publiques.

Plus que jamais, pour cette troisième fonction identifiée du droit public économique bruxellois, celle de la prestation d'activités lucratives, le droit est un outil dont les autorités bruxelloises se servent ou qu'ils écartent, selon les objectifs plus pragmatiques ou politiques qu'ils poursuivent. L'économie règne ici en maître, en particulier quand il s'agit d'être consolidé ou non dans les comptes de la région, comme l'ont bien démontré Bruno Lombaert et Marc Oswald dans le présent ouvrage. Il n'en demeure pas moins que les prestations économiques publiques sont très nombreuses à Bruxelles, au plus grand bénéfice des utilisateurs comme des pouvoirs publics.

Conclusions

Au terme de ce survol des méandres du droit public économique bruxellois, trois conclusions nous paraissent pouvoir être dégagées.

La première est devenue une évidence dans tous les domaines du droit, mais est incontestablement encore plus prégnante dans le domaine économique : l'influence du droit européen et des politiques européennes est un atout et/ou une contrainte majeure pour mener une politique économique régionale, voire locale, sur un territoire aussi restreint que celui de la Région bruxelloise. Il est remarquable de constater que, à cet égard, les élus bruxellois et leurs administrations font preuve d'une connaissance approfondie des règles et programmes européens, en y faisant référence ou en s'y conformant autant que possible. Au-delà du droit européen des aides d'État, qui demeure très contraignant en matière de soutien à l'économie, ou du droit budgétaire (et spécialement de la consolidation ou non des institutions créées, conformément aux règles du SEC95, puis du SEC2010, qu'on vient d'évoquer), les autorités bruxelloises s'appuient régulièrement sur les textes européens pour fonder leur décision (comme par exemple pour interdire les OGM, pour définir et classer les entreprises, pour qualifier les missions de certains organismes de « service d'intérêt économique général » ou pour appréhender la notion de responsabilité sociale des entreprises). Plus de la moitié des textes législatifs ou réglementaires cités dans ce chapitre se réfèrent d'une façon ou d'une autre à la réglementation européenne, que ce soit pour la transposer, pour s'y conformer ou pour se plier à ses exigences. Dans le domaine économique, Bruxelles fait ainsi incontestablement honneur à son statut de capitale européenne.

Une seconde constatation revêt deux dimensions : celle de la diversité, côté pile, et celle du morcellement, côté face. La diversité des mesures adoptées est fascinante, et montre le souci des autorités régionales de prendre en considération toutes les facettes de la vie économique et des entreprises qui l'animent. La diversité des instruments utilisés est également fort intéressante, même si elle interpelle parfois le juriste. Et, de ce point de vue, il faut modestement admettre que le recours au droit n'est pas la panacée, dans le champ de l'économie. Diverses institutions exercent leur mission

en dehors de tout cadre réglementaire spécifique (sauf celui des ordonnances budgétaires qui prévoient leur financement), tant au sein de l'administration (pour Brucefo ou, jusque récemment, l'IBSA, par exemple) qu'à l'extérieur de celle-ci (comme en témoignent les incubateurs bruxellois, l'*Agence immobilière économique* ou les nombreuses A.S.B.L. administratives étudiées²⁵⁴, surtout lorsqu'elles ne sont pas soumises à un contrat de gestion). Il faut aussi rappeler l'existence d'ordonnances qui demeurent à ce jour plus ou moins privées d'effets (pas moins de six thèmes sont recensés dans ce chapitre : la réforme de l'économie sociale, les coopératives d'activités, l'interdiction des OGM, le Brussels Label, les centres d'entreprises ou le Data centre régional). Certains secteurs sont même à peine encadrés légalement, malgré qu'ils fassent l'objet d'un soutien revendiqué par le Gouvernement, comme pour l'agriculture urbaine, la recherche scientifique interrégionale ou les centres d'affaires privés.

Mais cette diversité n'en présente pas moins une face à tout le moins inquiétante, celle du morcellement des efforts et des structures mises à la disposition des opérateurs économiques. Au moins cinq organismes publics régionaux (SRIB, SDRB, ABE, ATRIUM et Innoviris) agissent au côté de l'administration de l'Économie et de l'Emploi du Service public régional de Bruxelles (sans compter d'autres institutions, telles Actiris, qui jouent aussi un rôle économique indéniable), et d'une pléthore d'institutions plus locales ou spécifiques (CIRB, RIB, ILDE, centres d'entreprises, guichets d'économie locale...) ; au moins six instances consultatives (certes, parfois très spécialisées) peuvent se prononcer en matière de politique économique, et leurs missions ne semblent en pratique pas toujours si distinctes ; et bien sûr une série d'entreprises publiques participent au rayonnement économique de la Région, mais en ayant tendance à multiplier, de manière de moins en moins transparente, leurs filiales.

Du point de vue de l'entreprise, il nous paraît dès lors pratiquement impossible de connaître, et donc d'avoir accès à toutes les aides qui lui sont offertes, tant celles-ci sont dispersées au travers d'un nombre invraisemblable d'institutions et de législations, voire de sites internet innombrables, qui renvoient les uns aux autres (ou pas/pas complètement !²⁵⁵). Et il n'est pas moins paradoxal que, parmi les missions de plusieurs institutions (*Research in Brussels*, ABE, Atrium, *citydev.brussels*, guichets d'économie locale ...), l'information et l'accompagnement des entreprises au sein de ce dédale administratif soient primordiaux. Du point de vue de l'administration, l'opacité est parfois même plus grande encore, lorsque l'on tente de repérer tous les

²⁵⁴ On notera avec intérêt l'avis de la Cour des comptes sur la multiplication du recours aux A.S.B.L. autour du SIAMU en Région de Bruxelles-Capitale, qui présente selon elle « des risques de confusion d'intérêts et d'absence de contrôle des coûts » lorsqu'aucun mécanisme n'est mis en place pour gérer ces risques (17^e cahier de la Cour des comptes soumis au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la COCOM, p. 19, disponible sur www.ccrek.be). On mettra par contre au crédit de ces A.S.B.L. leur soumission à l'ordonnance du 12 janvier 2006 sur la transparence des rémunérations et avantages des mandataires publics bruxellois, *M.B.*, 1^{er} février 2006.

²⁵⁵ Pour se faire une petite idée de cette présence régionale sur Internet, le CIRB mentionne être responsable de la gestion de plus de 1250 noms de domaines publics.

flux de ressources matérielles, humaines et financières entre les multiples institutions évoquées. La gestion de l'informatique bruxelloise en est un exemple criant.

La réalisation d'une étude sur la rationalisation des outils économiques bruxellois, citée au cœur de ce chapitre, a confirmé que les autorités bruxelloises avaient conscience de ce problème. Voilà une évolution qui serait particulièrement bienvenue, et qui se retrouve d'ailleurs au programme de la plupart des formations politiques bruxelloises. Les premières étapes en ce sens ont déjà été franchies durant la période étudiée (l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique, par exemple, mais qui est loin de rassembler toutes les aides financières existantes ; ou plus symboliquement le regroupement géographique de l'ABE, Atrium, Innoviris et *Research in Brussels*). Il reste néanmoins du chemin à parcourir. Et l'effort est d'autant plus indispensable que ce morcellement n'a été ici analysé qu'au niveau bruxellois (et avant la mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'État), alors que les entreprises font face à des soutiens qui lui sont potentiellement offerts à au moins deux autres niveaux publics : celui de l'État fédéral et celui de l'Union européenne.

Enfin, troisième et dernière conclusion, plus intuitive la régionalisation des larges pans de la politique économique a vraisemblablement joué un rôle favorable à l'économie bruxelloise. À l'aube de cette régionalisation, les politiques nationales adoptées en matière économique n'avaient en effet que peu ou pas profité à Bruxelles, la capitale belge n'étant pas considérée comme une zone de développement ou de réorientation industrielle au même titre que les bassins wallons et flamands²⁵⁶. La capacité de la Région à redéfinir une politique économique bruxelloise propre a donc inmanquablement dû influencer le développement et le redéploiement économiques survenus depuis 1989²⁵⁷. La Région capitale a également pu trouver sa place au sein d'une économie fédéralisée, au sein de laquelle la concurrence interrégionale, certes peu politiquement correcte, n'en est pas moins une préoccupation récurrente, et même parfois explicite (pour la transposition de la directive « services », les aides financières aux entreprises ou la recherche scientifique, par exemple)²⁵⁸. À certains égards, ce droit public économique régional s'est même forgé une identité proprement bruxelloise. Ainsi, comme le soulignait notamment le *Contrat pour l'économie et l'emploi* conclu entre le Gouvernement bruxellois et les partenaires sociaux en mars 2005, au début de la quatrième législature régionale, une des principales caractéristiques de l'économie bruxelloise est un phénomène de dualisation, qui voit se

²⁵⁶ D. YERNAULT, *L'État et la propriété – Le droit public par son histoire (1830-2012)*, op. cit., p. 779 ; Ch. VANDERMOTTEN, « L'état de l'économie bruxelloise, vingt ans après la création de la Région », in P. DEJEMEPPE e.a., *Bruxelles (dans) 20 ans*, Bruxelles, Agence de Développement Territorial, 2009, pp. 265 à 268 ; A.-M. KUMPS, « Les investissements des entreprises et les aides de l'État dans la Région bruxelloise », in A.-M. KUMPS, F. DELPERÉE et R. WITTERWULGHE (dir.), *L'avenir de Bruxelles – Aspects économiques et institutionnels*, Bruxelles, Publications des FUSL, 1980, pp. 98 à 106.

²⁵⁷ Pour les premières années, voy. not. P. VERMEYLEN, « Bilan du Plan régional de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale (II) », C.H. CRISP, 1999, n°s 1648 et 1649.

²⁵⁸ Voy. d'ailleurs les constats de concurrence posés par le géographe Ch. VANDERMOTTEN, « L'état de l'économie bruxelloise, vingt ans après la création de la Région », op. cit., pp. 281 à 284.

conjuguer « le plus haut taux de création d'activités économiques et le plus haut taux de chômage du pays »²⁵⁹. Bien que cela ne ressorte pas de toutes les mesures détaillées ci-dessus, les liens créés entre l'interventionnisme économique bruxellois, sous toutes ses formes, et les politiques en faveur de l'emploi sont extrêmement forts, et caractéristiques des mesures de soutien bruxelloises. En témoignent par exemple les récents efforts déployés en faveur des clauses sociales dans les marchés publics, de l'agriculture urbaine, ou l'accent mis sur les « zones d'économie urbaine stimulée ». Mais, historiquement, c'est l'économie sociale qui en constitue sans doute l'aspect le plus représentatif. De même, l'attention portée au développement économique et commerçant des quartiers et des zones, au réaménagement, à la rénovation ou à la revitalisation urbains, ou à des politiques propres à un territoire urbain (agriculture ou distribution dites « urbaines ») témoignent de ces spécificités proprement bruxelloises, liées aux caractéristiques d'une ville-Région.

Pour conclure, le nouveau rôle dévolu à l'IBSA en matière d'évaluation législative nous paraît tout à fait fondamental dans le champ général du droit public économique. Dès lors que cette branche du droit (bruxellois) est essentiellement destinée à soutenir l'activité économique, il faut constater qu'elle donne lieu à un nombre très réduit de contentieux, de manière inversement proportionnelle sans doute à l'activité administrative qu'elle impose en matière de préparation, d'octroi d'avantages et du contrôle du respect des conditions légales, réglementaires ou contractuelles. Et ce, probablement, parce que les entreprises n'ont pas intérêt à se mettre une administration régionale à dos par l'intentement d'un recours ; mais aussi peut-être parce que les montants en jeu, du point de vue de l'entreprise, sont parfois assez faibles. Les possibilités d'évaluation et de critique des textes légaux adoptés sont donc, de ce fait déjà, extrêmement restreintes ; mais aussi parce que les données relatives à l'application de ces textes demeurent en général peu accessibles, cantonnées à d'éparses réponses à des questions parlementaires ou à d'épisodiques contrôles de la Cour des comptes, le plus souvent sur des éléments relativement ciblés. Il faut donc encourager l'ensemble des acteurs concernés à publier à tout le moins un rapport annuel d'activités, comme c'est déjà le cas d'une importante partie d'entre eux (voire même un « rapport annuel d'évaluation », comme prévu par le contrat de gestion de *citydev. brussels*, mais pas encore mis en œuvre). Et il est certainement indispensable ensuite, sur cette base, de procéder régulièrement à une évaluation publique et indépendante de la mise en œuvre de chacune des politiques exposées dans le présent chapitre. C'est en tout cas le mieux que l'on puisse souhaiter pour garantir l'amélioration constante de la politique économique bruxelloise.

²⁵⁹ Voy. aussi le contexte bruxellois de l'emploi présenté en introduction de la contribution de D. DUMONT au présent ouvrage.