

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.751/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.751/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 28 juni 2002 door de Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke Besturen, Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Landschappen, Stadsvernieuwing en Wetenschappelijk Onderzoek verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende uitvoering van de ordonnantie betreffende de aanmoediging en de financiering van het wetenschappelijk onderzoek en de technologische innovatie", heeft op 2 juli 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, compétent pour les Pouvoirs locaux, l'Aménagement du territoire, les Monuments et Sites, la Rénovation urbaine et la Recherche scientifique, le 28 juin 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant exécution de l'ordonnance relative à l'encouragement et au financement de la recherche scientifique et de l'innovation technologique, a donné le 2 juillet 2002 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"L'ordonnance du 21 février 2002 (publiée au Moniteur belge du 06 mars 2002) stipule en son article 14 que l'article 25 de la loi du 30 décembre 1970 est abrogée en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans son courrier du 12 mars 2002 dont copie en annexe 3, réf. C(2002)929 fin, ayant pour objet Aide d'Etat n° E 1/2001 - Belgique. Loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique (articles ... 25 ...), le Membre de la Commission Mario MONTI informe notre Ministre fédéral des Affaires étrangères, au point C des mesures utiles acceptées par les autorités belges : "après le 31 mai 2002, l'aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité ne sera plus accordée directement sur la base de l'article 25 de la loi du 30 décembre 1970 dans la Région de Bruxelles du niveau I de la NUTS".

En conséquence, comme il avait été requis pour l'ordonnance précitée du 21 février 2002, la Région de Bruxelles-Capitale doit d'urgence mettre en oeuvre un dispositif réglementaire propre, pour éviter de pénaliser les entreprises demanderesse d'aides dont les dossiers sont actuellement en traitement administratif, ce qui est un des objectifs du projet d'arrêté proposé".

*

* *

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek "van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit bevat een regeling betreffende bepaalde vormen van steunverlening aan ondernemingen uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor wetenschappelijk onderzoek en technologische innovatie.

2.1. In het algemeen wordt daartoe rechtsgrond geboden door artikel 12 van de ordonnantie van 21 februari 2002 betreffende de aanmoediging en de financiering van het wetenschappelijk onderzoek en de technologische innovatie, krachtens hetwelk de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de toekenningsvoorwaarden van de daarin bedoelde tegemoetkomingen bepaalt, alsmede de toekennings- en de opvolgingsprocedure met betrekking tot die tegemoetkomingen.

2.2. Met betrekking tot de artikelen 9 tot 11 van het ontwerp moet evenwel worden opgemerkt dat luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten".

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" ¹.

De bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de gemeenschappen en gewesten die (door

⁽¹⁾ Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, 37).

de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" ². Het vaststellen van dergelijke strengere regels inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies komt evenwel alleen de decreet- of ordonnantiegever toe en bijgevolg niet de Regering.

Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 9 tot 11 van het ontwerp fundamenteel zullen dienen te worden herwerkt.

2.3. Artikel 12 van het ontwerp houdt een inperking in van het eigendomsrecht waartoe geen rechtsgrond kan worden gevonden in de ordonnantie van 21 februari 2002 en waartoe de ordonnantiegever overigens geen delegatie aan de regering zou kunnen verlenen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Aangezien door de ontworpen regeling, rechtstreeks of onrechtstreeks, de uitgaven kunnen worden beïnvloed, diende deze, overeenkomstig artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister van Begroting te worden voorgelegd.

Uit geen enkel stuk van het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde dossier blijkt dat aan dit vormvereiste werd voldaan.

Het advies wordt dan ook slechts gegeven onder het voorbehoud dat het ontwerp alsnog voor akkoord aan de minister van begroting wordt voorgelegd.

⁽²⁾ Parl. St., Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, 543.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het eerste lid van de aanhef vulle men aan met de woorden ", inzonderheid op artikel 12".

2. Aangezien noch het advies van de Raad voor het Wetenschapsbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, noch het advies van de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest rechtens verplichte adviezen zijn, kunnen het derde en het vierde lid van de aanhef vervallen.

3. De aanhef moet worden aangevuld met twee leden waarin respectievelijk wordt verwezen, met vermelding van hun datum, naar het advies van de inspecteur van financiën en naar de (nog te verlenen) akkoordbevinding van de minister van begroting.

4. Men redigere het vijfde en zesde lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat ... (overname van de bijzondere motivering zoals ze voorkomt in de adviesaanvraag);"

Gelet op advies 33.751/1 van de Raad van State, gegeven op 2 juli 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 6

In artikel 6, vierde lid, van het ontwerp wordt gerefereerd aan regels die zijn opgenomen in de "ministeriële omzendbrief inzake de administratieve bepalingen omtrent de samenstelling en de behandeling van de aanvraagdossiers voor een tussenkomst voor O&O-projecten".

De Raad van State, afdeling wetgeving, dient in dit verband te herinneren aan de bezwaren die bestaan tegen de regelgeving bij omzendbrief, die de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen miskent, die niet wordt bekendgemaakt op een wijze bedoeld in artikel 190 van de Grondwet, en die een bron van rechtsonzekerheid inhoudt voor de bestemmingen van de betrokken normen.

Het vaststellen van de nadere regels betreffende de samenstelling en de behandeling van de aanvraagdossiers voor steunverlening dient dan ook in het ontworpen besluit zelf te gebeuren of de bevoegdheid daartoe dient in dat besluit te worden gedelegeerd aan de bevoegde minister.

Artikel 8

Gelet op de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen is het overbodig en bovendien misleidend om in artikel 8, derde lid, te bepalen dat de erin bedoelde beslissing gemotiveerd dient te zijn.

Enerzijds wordt erdoor immers ten onrechte de indruk gewekt dat, indien die verplichting niet zou worden opgenomen in het ontwerp, de betrokken beslissingen niet formeel zouden moeten worden gemotiveerd en, anderzijds, zou eruit kunnen worden afgeleid dat individuele beslissingen waarvoor in het ontwerp geen motiveringsvereiste is vermeld, niet uitdrukkelijk zouden moeten worden gemotiveerd, wat uiteraard niet verenigbaar zou zijn met de genoemde wet van 29 juli 1991.

Slotopmerking

Het ontwerp wordt ontsierd door tal van fouten op wetgevingstechnisch en op taalkundig vlak en behoeft derhalve een grondig nazicht op die punten ³.

⁽³⁾ Wat de wetgevingstechniek betreft worden de stellers van het ontwerp verzocht zich te laten leiden door de circulaire "Wetgevingstechniek. Aanbevelingen en formules", opgenomen op de internetsite van de Raad van State (<http://www.raadvst-consetat.be>).

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

"L'ordonnance du 21 février 2002 (publiée au Moniteur belge du 06 mars 2002) stipule en son article 14 que l'article 25 de la loi du 30 décembre 1970 est abrogée en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans son courrier du 12 mars 2002 dont copie en annexe 3, réf. C(2002)929 fin, ayant pour objet Aide d'Etat n° E 1/2001 - Belgique. Loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique (articles ... 25 ...), le Membre de la Commission Mario MONTI informe notre Ministre fédéral des Affaires étrangères, au point C des mesures utiles acceptées par les autorités belges : "après le 31 mai 2002, l'aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 du traité ne sera plus accordée directement sur la base de l'article 25 de la loi du 30 décembre 1970 dans la Région de Bruxelles du niveau I de la NUTS".

En conséquence, comme il avait été requis pour l'ordonnance précitée du 21 février 2002, la Région de Bruxelles-Capitale doit d'urgence mettre en oeuvre un dispositif réglementaire propre, pour éviter de pénaliser les entreprises demandereses d'aides dont les dossiers sont actuellement en traitement administratif, ce qui est un des objectifs du projet d'arrêté proposé".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est essentiellement limité, en application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. L'arrêté en projet soumis pour avis règle certaines formes d'aides aux entreprises de la Région de Bruxelles-Capitale pour la recherche scientifique et l'innovation technologique.

2.1. Dans l'ensemble, le projet trouve son fondement légal dans l'article 12 de l'ordonnance du 21 février 2002 relative à l'encouragement et au financement de la recherche scientifique et de l'innovation technologique, selon lequel le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale arrête les conditions d'octroi des interventions visées par l'ordonnance ainsi que la procédure d'octroi et de suivi relative à ces interventions.

2.2. En ce qui concerne les articles 9 à 11 du projet, il y a lieu toutefois d'observer qu'aux termes de l'article 50, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, la loi fédérale détermine les dispositions générales en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions. L'article 71, § 1^{er}, de cette même loi spéciale dispose que "jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2, sont applicables aux communautés et aux régions, les dispositions en vigueur relatives à l'organisation ... du contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions ...".

Il résulte de ces dispositions de la loi spéciale de financement et de ses travaux préparatoires, qu'il n'appartient pas aux communautés et aux régions de déterminer des "dispositions générales" en ce qui concerne le contrôle sur l'octroi et l'emploi des subventions, ni même en reproduisant les dispositions générales existantes, mais que "au-delà de ce cadre légal", elles sont uniquement compétentes "pour définir des règles spécifiques dans ces matières" ¹.

(1) Voir l'exposé des motifs se rapportant au projet dont est issue la loi spéciale du 16 janvier 1989 (Doc. Parl., Chambre, 1988-89, n° 635/1, 37).

La compétence d'adopter à cet égard des "règles spécifiques" doit, selon les déclarations du Ministre des Finances devant la Commission compétente de la Chambre, être comprise en ce sens que "les communautés et les régions ne pourront, à la limite, que renforcer ces règles (adoptées par le législateur fédéral) mais pas (s'en) écarter" ². Toutefois, la fixation de ces règles plus strictes en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions appartient uniquement au législateur décentral et au législateur régional bruxellois et donc pas au gouvernement.

Il découle de ce qui précède que les articles 9 à 11 du projet devront être revus en profondeur.

2.3. L'article 12 du projet comporte une limitation au droit de propriété qui ne trouve pas son fondement légal dans l'ordonnance du 21 février 2002 et pour laquelle le législateur régional bruxellois ne pourrait pas accorder de délégation au gouvernement.

FORMALITES PREALABLES

La réglementation en projet étant directement ou indirectement de nature à influencer les dépenses, elle devait être soumise à l'accord préalable du Ministre du Budget, conformément à l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Aucune pièce du dossier soumis au Conseil d'Etat, section de législation, n'indique que cette formalité a été accomplie.

L'avis n'est dès lors donné que sous la réserve que le projet soit encore soumis pour accord au Ministre du Budget.

⁽²⁾ Doc. Parl., Chambre, 1988-89, n° 635/18, 543.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. On complétera le premier alinéa du préambule par les mots ", notamment l'article 12".

2. Ni l'avis du Conseil de la politique scientifique de la Région de Bruxelles-Capitale, ni l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale n'étant des avis légalement requis, les troisième et quatrième alinéas du préambule peuvent être omis.

3. Il y a lieu de compléter le préambule par deux alinéas faisant référence respectivement à l'avis de l'inspecteur des finances et à l'accord du Ministre du Budget (qui doit encore être donné), en mentionnant chaque fois leur date.

4. On rédigera les cinquième et sixième alinéas du préambule comme suit :

"Vu l'urgence motivée par ... (reproduction textuelle de la motivation figurant dans la demande d'avis);

Vu l'avis 33.751/1 du Conseil d'Etat, donné le 2 juillet 2002, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Article 6

L'article 6, alinéa 4, du projet, fait référence aux règles énoncées dans la "circulaire ministérielle relative aux dispositions administratives en matière de constitution et de traitement des dossiers de demande d'intervention pour des projets de R&D".

Le Conseil d'Etat, section de législation, se doit de rappeler à ce propos les objections existant à l'encontre de la réglementation par circulaire, qui méconnaît les règles habituelles à suivre pour élaborer des textes réglementaires, qui n'est pas publiée conformément à l'article 190 de la Constitution, et qui constitue une source d'insécurité juridique pour les destinataires des normes concernées.

Par conséquent, l'arrêté en projet même doit fixer les modalités suivant lesquelles les dossiers de demande d'aides seront constitués et traités ou doit en déléguer le pouvoir au ministre compétent.

Article 8

Vu la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, il est superflu et de surcroît équivoque d'énoncer dans l'article 8, alinéa 3, que la décision qui y est visée doit être motivée.

En effet, d'une part, cet article donne ainsi à penser à tort que, si cette obligation n'était pas prévue par le projet, les décisions concernées ne devraient pas être motivées de manière formelle et, d'autre part, il pourrait en être déduit qu'il ne faudrait pas motiver expressément les décisions individuelles pour lesquelles le projet ne requiert pas de motivation, ce qui ne serait bien entendu pas compatible avec la loi précitée du 29 juillet 1991.

Disposition finale

Le projet est parsemé de fautes de nature légistique et linguistique et doit dès lors faire l'objet d'une vérification approfondie sur ces points ³.

⁽³⁾ En ce qui concerne la légistique, les auteurs du projet sont invités à s'inspirer de la circulaire "Légistique formelle, Recommandations et formules", figurant sur le site Internet du Conseil d'Etat (<http://www.raadvst-consetat.be>).

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME