

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.911/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 september 2003 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Werkgelegenheid, Economie, Energie en Huisvesting verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende de gewestelijke stimulansen voor de algemene investeringen ten gunste van de zeer kleine, kleine of middelgrote ondernemingen", heeft op 9 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe een kaderregeling tot stand te brengen waarbinnen, voor wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, algemene investeringen ten gunste van de zeer kleine, kleine of middelgrote ondernemingen kunnen worden gestimuleerd.

Het ontwerp van ordonnantie houdt in essentie een steunregeling in die door middel van het geven van "stimulansen" gebeurt. Die "stimulansen" kunnen de vorm aannemen van, al naar het geval, "hetzij een rentetoelage, hetzij een kapitaalpremie, hetzij een vrijstelling van onroerende voorheffing, hetzij versnelde afschrijvingen, hetzij een combinatie van de verschillende vormen van stimulansen" (artikel 7, § 1, eerste lid, van het ontwerp).

Het ontwerp bepaalt onder meer op welke wijze investeringen van de steunregeling kunnen worden uitgesloten (artikel 4) en hoe de beoogde "stimulansen" worden berekend (artikel 5). Voorts worden de voorwaarden en de procedures voor de toekenning en het behoud van de "stimulansen" beschreven (artikelen 11 tot 15) en wordt bepaald onder welke voorwaarden de verleende steun kan worden teruggevorderd (artikelen 16 tot 19). Tevens wordt voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: Regering) in een jaarlijkse rapporteringsplicht voorzien ten aanzien van het Brussels Parlement (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Raad) en de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot "het in de loop van het voorgaande kalenderjaar gevoerde economische expansiebeleid" (artikel 20).

De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de overeenkomstige regeling die is opgenomen in de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, welke wet wordt opgeheven voor wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft (artikel 21, § 1).

VOORAFGAANDE OPMERKING

Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde documenten blijkt dat, overeenkomstig artikel 9 van verordening (EG) nr. 70/2001 van de Commissie

.../...

van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen, aan de Europese Commissie "een samenvatting van de informatie" betreffende de in het ontwerp opgenomen steunregeling is toegezonden.

Mocht de Europese Commissie naar aanleiding van die toezending nog opmerkingen formuleren die leiden tot een wijziging van de steunregeling zoals die in het ontwerp is opgenomen, dan dient het ontwerp van ordonnantie, wat die wijzigingen betreft, opnieuw om advies aan de afdeling wetgeving te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In het opschrift en in diverse bepalingen van het ontwerp wordt melding gemaakt van de term "stimulans" (Fr. "incitant"). De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet niet om welke reden dergelijke term wordt gehanteerd. Niet enkel lijkt deze term weinig gebruikelijk in de context van steunregelingen in de zin van het ontwerp, er wordt tevens mee afgeweken van de geijkte Europeesrechtelijke terminologie, zoals die onder meer voorkomt in de reeds genoemde verordening (EG) nr. 70/2001 van 12 januari 2001. De term "steun" is bovendien duidelijker dan de term "stimulans", waaraan een minder afgebakende, door het gebruik geijkte invulling valt te geven. Om die redenen verdient het aanbeveling om de term "stimulans" in het opschrift en in diverse bepalingen van het ontwerp te vervangen door de term "overheidssteun" of "steun" zonder meer.

2. Diverse bepalingen van het ontwerp hernemen, geheel of ten dele, artikelen of onderdelen van artikelen van Europese normatieve teksten die uit hun aard reeds verbindend zijn. Zo worden verscheidene bepalingen - en vooral definities - van de verordening (EG) nr. 70/2001 al dan niet woordelijk overgenomen in het ontwerp. Op bepaalde punten wordt zelfs afgeweken van de verordening.

Alvorens in dat verband een aantal voorbeelden te geven, dient erop te worden gewezen dat luidens artikel 249, tweede lid, van het EG-Verdrag, de verordening een algemene strekking heeft, dat ze verbindend is in al haar onderdelen en dat ze rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Anders dan wat voor EG-richtlijnen het geval is, behoeven EG-verordeningen in beginsel dus geen internrechtelijke maatregel opdat ze bindend zouden zijn in de lidstaten ¹, laat staan dat de bepalingen ervan zouden moeten worden overgenomen in een internrechtelijke tekst opdat ervan toepassing zou kunnen worden gemaakt.

Het staat evenmin aan de internrechtelijke overheid, van EG-verordeningen af te wijken door bepalingen ervan in gewijzigde vorm over te nemen of EG-verordeningen al dan niet van toepassing te maken op bepaalde aangelegenheden, aangezien de toepasselijkheid ervan rechtstreeks uit de verordeningen zelf voortvloeit en op die wijze onduidelijkheid wordt geschapen omtrent de plaats die de overgenomen of van toepassing verklaarde bepalingen in de hiërarchie van de rechtsnormen innemen ².

Indien derhalve de stellers van het ontwerp beogen te refereren aan de betrokken verordeningen, doen ze dat beter in één enkel artikel waarin wordt bepaald dat het ontwerp een regeling van steun beoogt die wordt bedoeld en geregeld in de desbetreffende EG-verordening of -verordeningen. Op die manier wordt dan tevens

¹Afgezien van een eventuele aanpassing van de vorm van het interne recht wordt aangenomen dat een EG-verordening slechts op twee punten tot bijkomende internrechtelijke regels aanleiding kan geven, namelijk wanneer in de verordening aan de lidstaat de verplichting wordt opgelegd de internrechtelijke overheid aan te wijzen die met de uitvoering van de in de verordening omschreven opdracht wordt belast en wanneer er behoefte bestaat om de niet-naleving van de voorschriften van de verordening strafbaar te stellen. De ontworpen regeling valt, wat het aan de orde zijnde rechtspunt betreft, niet in één van deze hypothesen in te passen.

²Als gevolg van het overnemen in het interne recht van sommige bepalingen van EG-verordeningen zou daarenboven de (uiteraard verkeerde) indruk kunnen worden gewekt dat de niet-overgenomen bepalingen niet van toepassing zijn.

voldaan aan bepalingen van EG-verordeningen die voorschrijven dat in de interne regelgeving dient te worden verwezen naar de verordening ³.

Hoe dan ook dient de redactie van diverse bepalingen van het ontwerp in het licht van wat voorafgaat te worden aangepast of dienen die bepalingen of onderdelen ervan te vervallen.

Zo wordt in artikel 2, 2° tot 4°, van het ontwerp een omschrijving gegeven van de begrippen "middelgrote onderneming", "kleine onderneming" en "zeer kleine onderneming" (lees: micro-onderneming) en wordt de Regering in artikel 2, 4°, tweede lid, de bevoegdheid verleend om de criteria op grond waarvan de betrokken omschrijvingen gebeuren "(te) verduidelijken of (aan te passen) ter vrijwaring van de overeenstemming van deze ordonnantie met de communautaire regels uit hoofde van de in de artikelen 87 tot 89 van het Verdrag betreffende de Europese (Gemeenschap) bepaalde maatregelen". Definities als die in artikel 2, 2° tot 4°, van het ontwerp gelden evenwel reeds met toepassing van bijlage I van verordening (EG) nr. 70/2001 van 12 januari 2001. De betrokken omschrijvingen hoeven derhalve niet te worden herhaald in het ontwerp. Evenmin kan de Regering worden geacht bevoegd te zijn om de betrokken definities te "verduidelijken" of "aan te passen", aangezien daardoor de indruk wordt gewekt dat dergelijke verduidelijking of aanpassing noodzakelijk zou zijn om bepalingen van een verordening toepassing te laten vinden in de interne rechtsorde.

Ook de definities in artikel 2, 5° ("zelfstandigheid") en 7° ("investering"), van het ontwerp, hernemen, met of zonder toevoeging, omschrijvingen die al in de verordening (EG) nr. 70/2001 van 12 januari 2001 voorkomen en worden derhalve beter geïntegreerd in een algemeen-verwijzende bepaling.

Eveneens te vermijden is een bepaling, zoals artikel 5, § 3, van het ontwerp, waarin wordt gewezen op de verplichting tot het naleven van Europeesrechtelijke normen die uit hun aard reeds verbindend zijn en die derhalve hoe dan ook moeten worden nageleefd.

³Dat is het geval voor de voor het ontwerp relevante verordening (EG) nr. 70/2001 van 12 januari 2001 (zie artikel 3 van die verordening).

Tot slot kunnen delegatiebepalingen die in het ontwerp voorkomen, niet worden aangewend om de Regering toe te laten aangelegenheden te regelen die reeds in een EG-verordening worden geregeld. Zo kan bijvoorbeeld de Regering met toepassing van artikel 11 van het ontwerp geen regeling uitwerken met betrekking tot de in aanmerking te nemen kosten, voor zover de verordening (EG) nr. 70/2001 van 12 januari 2001 ook dergelijke regeling bevat.

3.1. Het ontwerp van ordonnantie is geconcipieerd als een kaderregeling, wat blijkt uit de talrijke en veelal ruime delegaties aan de Regering. Een aantal van de betrokken delegatiebepalingen is evenwel te algemeen of te onduidelijk geformuleerd opdat ze - zelfs in een kaderordonnantie - ongewijzigd zouden kunnen worden gehandhaafd. De betrokken bepalingen zouden ofwel preciezer de bevoegdheden moeten omschrijven die worden gedelegeerd, of zouden moeten worden aangevuld met de vermelding van de voorwaarden waaronder de Regering de aldus gedelegeerde bevoegdheden kan uitoefenen. In ieder geval mag de ordonnantiegever geen onduidelijkheid laten bestaan omtrent zijn bedoeling om de Regering al dan niet bepaalde bevoegdheden te verlenen.

Kunnen om de voormelde redenen niet ongewijzigd in het ontwerp van ordonnantie worden behouden:

- artikel 4, §§ 1 en 2, dat aan de Regering de bevoegdheid verleent om t.a.v. bepaalde sectoren of subsectoren "de begunstiging van de volledige of gedeeltelijke ordonnantie (te) weigeren" (§ 1) of om investeringen uit te sluiten (§ 2) ⁴. Zulks komt erop neer dat aan de Regering de bevoegdheid wordt verleend om het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te wijzigen zonder dat in het ontwerp van ordonnantie daartoe in enige voorwaarde wordt voorzien;
- artikel 6, § 1, dat aan de Regering de bevoegdheid verleent om, wat de financiering van de in ogenschouw te nemen investeringen betreft, andere financieringswijzen goed te keuren. Artikel 6, § 2, draagt de Regering op om de regels en de wijze te

⁴De redactie van de Nederlandse tekst van artikel 4, § 2, zou - afgezien van de opmerking in verband met de toelaatbaarheid van de delegatie aan de Regering - beter moeten worden afgestemd op de Franse tekst.

bepalen inzake de in die paragraaf bedoelde erkenningsregeling. Beide delegatiebepalingen zijn evenwel, zonder nadere in de ordonnantie op te nemen toepassingscriteria, niet toelaatbaar;

- artikel 11 dat de Regering opdraagt om "de voorwaarden en de specifieke toekenningsmodaliteiten (lees: nadere toekenningsregelen)" van de "stimulans" te bepalen. Dit artikel komt erop neer dat het aan de Regering wordt gelaten om essentiële beleidsregels vast te stellen, zonder dat in het ontwerp van ordonnantie criteria worden aangereikt op grond waarvan die regels moeten worden bepaald;
- artikel 14, eerste lid, waarin wordt gesteld dat de Regering de modaliteiten (lees: nadere regelen) bepaalt van behoud van de "stimulans" en dat deze worden vermeld in de individuele beslissing tot toekenning. De draagwijdte van dit artikel is te onbepaald opdat het in die redactie in het ontwerp zou kunnen worden behouden.

3.2. Het ontwerp van ordonnantie bevat daarnaast een aantal bepalingen waarin bevoegdheden worden gedelegeerd die daarvoor niet in aanmerking kunnen komen omdat het bevoegdheden zijn die aan de ordonnantiegever zijn voorbehouden.

Zo wordt de Regering bevoegd gemaakt om ondernemingen vrij te stellen van onroerende voorheffing (artikel 8) ⁵. Dergelijke delegaties komen erop neer dat de Regering een essentieel element van een belastingvoordeel kan bepalen en dat, voor de betrokken categorie van belastingplichtigen, niet wordt voorzien in de waarborg die voor de belastingplichtigen voortvloeit uit de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. Die

⁵Artikel 9 maakt de Regering ook bevoegd om ondernemingen te machtigen versnelde afschrijvingen te doen. Dergelijke afschrijvingen zijn van aard de belastinggrondslag op directe wijze te verminderen en houden derhalve eveneens een fiscaal voordeel in. De betrokken machtiging kan bijgevolg evenmin aan de Regering worden overgelaten. Vraag is daarenboven of de ordonnantiegever zelf in een regeling van versnelde afschrijvingen kan voorzien, als die bedoeld in artikel 9 (zie wat dat betreft de artikelsgewijze bespreking).

waarborg bestaat erin dat over dergelijke belastingvoordelen moet worden beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering ⁶.

Het komt evenmin aan de Regering toe om "de voorwaarden (en) de modaliteiten" te bepalen waaronder uitbetaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd (artikelen 16 tot 18). In dat verband volstaat het te refereren aan de navolgende opmerking.

4. Hoofdstuk V van het ontwerp van ordonnantie regelt de voorwaarden waaronder een bij wege van "stimulans" uitbetaald bedrag kan worden teruggevorderd.

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt de (federale) wet de algemene bepalingen op 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" ⁷.

Uit de 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, doch dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" ⁸. Die bevoegdheid om terzake

⁶Artikel 172, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet.

⁷De wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidie, en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, treedt krachtens artikel 17 van die wet ten vroegste op 1 januari 2004 in werking.

⁸Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, 37.

"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 de nationale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (van kunnen) afwijken" ⁹.

Het vaststellen van een dergelijke strengere regeling, die aanvullend is ten opzichte van wat in de wet is bepaald, komt daarenboven in beginsel enkel aan de decreet- of ordonnantiegever toe, en niet aan de betrokken gemeenschaps- of gewestregering.

De voorwaarden waaronder een toelagetrekker tot de onmiddellijke terugbetaling van de toelage is gehouden, worden opgesomd in artikel 57 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991. Vergelijkt men die voorwaarden met de regeling die is uitgewerkt in de bepalingen van hoofdstuk V van het ontwerp ("Voorwaarden van terugbetaling van de stimulans"), dan dient de toepassing van de zo-even vermelde beginselen, te leiden tot de volgende conclusie:

- de algemene delegatiebepaling van artikel 16, tweede lid, dient te vervallen in zoverre deze de Regering bevoegd wil maken om "de voorwaarden (en) de modaliteiten" van terugbetaling van de "stimulansen" vast te stellen;
- de in artikel 17, tweede lid, bedoelde "begrenzing" van het terug te betalen bedrag houdt, in vergelijking met de regeling in de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, een versoepeling in die derhalve niet toelaatbaar is, ongeacht of ertoe wordt beslist door de Regering of door de ordonnantiegever zelf. Dezelfde opmerking geldt ten aanzien van de in artikel 17, vierde lid, vermelde mogelijkheid om af te zien "van de volledige of de gedeeltelijke terugbetaling";

5. Rekening houdend met het gegeven dat artikel 21, § 2, van het ontwerp de opheffing beoogt van slechts een beperkt aantal bepalingen van de ordonnantie van 1 juli

⁹Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, 543.

1993 (niet: 31 juli 1993) ¹⁰ betreffende de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, rijst de vraag of de verhouding tussen die ordonnantie en de ontworpen regeling voldoende duidelijk is en of er geen overlappingen tussen beide normatieve teksten dreigen te ontstaan, onder meer wat de steun betreft die aan middelgrote ondernemingen wordt toegekend.

De gemachtigde van de Regering verklaarde in dit verband:

"L'ordonnance de 1993 a notamment comme caractéristique d'envisager d'une part les investissements spécifiques (matière 1ère, énergie, normes, ...) ouverts à toutes les entreprises et d'autre part les investissements généraux des entreprises de taille moyenne.

Dès lors que l'on rédigeait une nouvelle ordonnance relative aux investissements généraux des très petites et petites entreprises, il a semblé plus cohérent de reprendre dans cette ordonnance le cas des entreprises de taille moyenne.

Cela offrira à l'avenir une meilleure lisibilité des deux ordonnances (l'une axée sur les investissements généraux; l'autre sur les investissements spécifiques).

Nous avons en effet constaté que lors des discussions relatives au rapport d'activité de l'ordonnance de 1993 tant les partenaires sociaux que les parlementaires ne percevaient pas que l'ordonnance de 1993 s'intéressait non seulement à des investissements spécifiques pour toutes les entreprises et des investissements généraux des seules entreprises de taille moyenne".

In het licht van deze verduidelijking blijft de vraag of, indien men de regels betreffende algemene investeringen op het niveau van de middelgrote ondernemingen uit

¹⁰Het ontwerp beoogt uitsluitend de opheffing van artikel 6, §§ 2 en 3, van de ordonnantie van 1 juli 1993 en bijvoorbeeld niet van artikel 6, § 1, van die ordonnantie, waarin wordt bepaald dat, ingeval het om investeringen van welke aard dan ook gaat, "de steun (kan) bestaan uit de tegemoetkoming waarin voorzien (wordt) in artikel 5, en dit voor het gedeelte van de investering dat voor deze steun in aanmerking komt, alsmede uit de tegemoetkoming waarin voorzien (wordt) in § 2 van dit artikel, voor zover de onderneming op het ogenblik van de aanvraag voldoet aan de (...) in artikel 2, 2° van deze ordonnantie opgenomen definitie van de middelgrote ondernemingen". Vastgesteld moet worden dat artikel 6, § 2, waarnaar in artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 1 juli 1993 wordt verwezen, zal worden opgeheven als gevolg van artikel 21, § 2, van het ontwerp.

de ordonnantie van 1 juli 1993 wil lichten, zulks wel op adequate wijze gebeurt, rekening houdend met de veeleer beperkte draagwijdte van de opheffingsbepaling van artikel 21, § 2, van het ontwerp.

6. De tekst van het om advies voorgelegde ontwerp van ordonnantie is zowel op taalkundig, als op legistiek vlak voor grondige verbetering vatbaar. Naar aanleiding van het artikelsgewijze onderzoek dat hierna volgt ¹¹, zal de Raad van State, afdeling wetgeving, een aantal tekstvoorstellen formuleren, zonder dat die voorstellen evenwel exhaustief zijn. Het staat integendeel aan de stellers van het ontwerp om de tekst verder uit te zuiveren van taalkundige onjuistheden, discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst, foutieve verwijzingen, e.d.m.

¹¹Het artikelsgewijze onderzoek dient uiteraard te worden gelezen in samenhang met de in dit advies geformuleerde algemene opmerkingen, hetgeen o.m. inhoudt dat bepaalde artikelen van het ontwerp niet bij de artikelsgewijze bespreking aan bod komen omdat bij wege van algemene opmerking is vastgesteld dat het bijvoorbeeld om ontoelaatbare delegatiebepalingen gaat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. In de wetgevingstechniek worden in beginsel geen woorden als "moeten" of "dienen te" gebruikt. Men schrijve derhalve in de inleidende zin van artikel 2:

"Voor de toepassing van deze ordonnantie wordt verstaan:".

Waar nodig passe men de redactie van de andere bepalingen van het ontwerp in dezelfde zin aan.

2. Artikel 2 bevat een aantal definities. Ter wille van de overzichtelijkheid van de ontworpen regeling verdient het aanbeveling om die definities niet te verzwaren met bepalingen die in afzonderlijke artikelen van het ontwerp thuishoren, veeleer dan dat het om eigenlijke onderdelen van een definitie gaat (zie bijvoorbeeld artikel 2, 5°, tweede en derde lid). Er moet daarenboven worden vermeden om in opsommingen, zoals die van artikel 2, tussenzinnen of bijkomende leden toe te voegen, omdat dit van aard is om de verwijzing naar de diverse onderdelen van de opsomming te bemoeilijken (zie bijvoorbeeld artikel 2, 1°, tweede lid).

Artikel 5

1. De in artikel 5, § 1, omschreven berekeningswijze van de "stimulansen" is geen toonbeeld van een heldere redactie. Vraag is of de begrijpelijkheid van de betrokken paragraaf er niet mee zou zijn gediend indien er expliciet melding van zou worden gemaakt dat de in de memorie van toelichting bedoelde "bovengrens" bij de opwaardering niet mag worden overschreden.

2. Er is een discordantie tussen de Nederlandse ("Europese Commissie") en de Franse tekst ("l'Union européenne") van artikel 5, § 2. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

.../...

3. Een normatieve bepaling waarvan de diverse paragrafen slechts uit één lid bestaan en waarvan de paragraafsgewijze indeling niet bijdraagt tot een grotere duidelijkheid van de bepaling, wordt beter niet in paragrafen ingedeeld.

De indeling in paragrafen van artikel 5, doch ook van de artikelen 6, 18 en 21 van het ontwerp wordt om die reden beter weggelaten.

In dat geval dienen uiteraard bepaalde interne verwijzingen, die in het ontwerp mochten voorkomen, te worden aangepast.

Artikel 6

In de Nederlandse tekst van artikel 6, § 1, moet worden geschreven: "..., onder de vorm van leningen of kredieten, ..." in plaats van "..., onder leningen of kredieten, ...".

Artikel 7

1. De Nederlandse tekst van artikel 7, § 1, eerste lid, dient aan te vangen als volgt: "De toegekende stimulans neemt de vorm aan van hetzij ...".

2. In artikel 7, § 4, dient de verwijzing naar "artikel 7, eerste lid" (Fr.: "l'article 7, § 1er") te worden gecorrigeerd. Er kan worden volstaan met een verwijzing naar "§ 1, eerste lid".

3. De draagwijdte van de woorden "bij voorkeur", in artikel 7, § 4, is niet identiek met die van het woord "prioritair" in de Franse tekst. De woorden in de Nederlandse tekst lijken immers, in tegenstelling tot wat in de Franse tekst het geval is, aan de betrokken onderneming nog een zekere beoordelingsruimte te laten. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 9

De in artikel 9 vervatte regeling inzake versnelde afschrijvingen roept ernstige vragen op inzake de bevoegdheid van de ordonnantiegever.

Het is weliswaar zo dat artikel 6, § 2, eerste lid, 4°, van de reeds genoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 de gewesten bevoegd maakt om belastingverminderingen in te voeren die verbonden zijn aan hun bevoegdheden, doch die verminderingen dienen blijkens dezelfde bepaling van de bijzondere wet van 16 januari 1989 de vorm aan te nemen "van een aftrek ten aanzien van de verschuldigde personenbelasting en niet de vorm van een vermindering van de belastinggrondslag".

Het invoeren van een steunmaatregel onder de vorm van een versnelde afschrijving die neerkomt op een directe vermindering van de belastinggrondslag, valt derhalve buiten de gewestbevoegdheid die in artikel 6, § 2, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 wordt beschreven.

Daarenboven moet ermee rekening worden gehouden dat de ontworpen regeling hoofdzakelijk toepassing dient te vinden op ondernemingen onder vennootschapsvorm (zie artikel 2, 1°, van het ontwerp), die niet onder de in artikel 6, § 2, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 vermelde personenbelasting vallen, maar wel onder de regeling inzake vennootschapsbelastingen.

Zelfs al zouden de gewesten hun bevoegdheid ter zake kunnen steunen op artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - wat de Raad van State, afdeling wetgeving, binnen het hem toegemeten tijdsbestek niet heeft kunnen onderzoeken - dan nog zou het uitvaardigen door de ordonnantiegever van een regeling ter zake, het akkoord van de bevoegde federale overheid vereisen krachtens de voornoemde bijzonderewetsbepaling.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 9 in geen geval in het ontwerp kan worden behouden.

Artikel 12

In de Nederlandse tekst van artikel 12 dient het woord "maatschappelijke" te worden vervangen door het woord "sociale".

Artikel 15

1. Indien de woorden "Bij ontstentenis", in artikel 15, tweede lid, moeten worden gelezen als "Indien niet aan alle in het eerste lid vermelde voorwaarden wordt voldaan", dient zulks uitdrukkelijk te worden vermeld. De woorden "Bij ontstentenis" zijn in ieder geval te weinig duidelijk ¹².

2. De verwijzing naar "artikel 16, § 2", in artikel 15, tweede lid, is niet correct.

Artikelen 16 tot 18

1. In verband met de artikelen 16 tot 18 van het ontwerp volstaat het te verwijzen naar de algemene opmerking onder 4. Die opmerking impliceert dat de betrokken artikelen hetzij moeten worden herwerkt, hetzij ten dele dienen weg te vallen. De hierna volgende bijzondere opmerkingen moeten met dat voorbehoud worden gelezen.

2. In artikel 16, eerste lid, moet niet de afstand of het wijzigen van de aanwending of de gebruiksvoorwaarden van de "investering" worden vermeld, doch wel de afstand van de activa waarin is geïnvesteerd of het wijzigen van de doeleinden waarvoor of de voorwaarden waaronder de "stimulans" werd verleend.

Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt bij artikel 17, eerste lid, van het ontwerp.

¹²Hetzelfde kan worden gezegd omtrent het gebruik van dezelfde woorden in artikel 16, eerste lid, van het ontwerp.

3. In artikel 17, tweede lid, wordt in de Nederlandse tekst verwezen naar de in "lid 3" bepaalde jaren, terwijl in de Franse tekst wordt gerefereerd aan "le nombre d'années prévu à l'alinéa 1". Ook deze discordantie moet worden weggewerkt.

4. In artikel 17, vierde lid, worden de termen "terugwinning" en "récupération" gebruikt. Indien met die termen hetzelfde wordt bedoeld als hetgeen in de andere bepalingen van het ontwerp "“terugbetaling" en "restitution" wordt genoemd, dienen - ter wille van de eenvormigheid van de terminologie - in artikel 17, vierde lid, ook deze laatste termen te worden gehanteerd.

5. In artikel 18, § 2, wordt - naar analogie van de in artikel 18, § 1, gebruikte terminologie - beter melding gemaakt van "De onderneming" in plaats van "De begunstigde van een stimulans".

Artikel 19

Artikel 19 van het ontwerp laat de terugneming van de genoten vrijstelling van onroerende voorheffing toe door inkohiering van deze belasting buiten de termijnen bepaald in "artikel 254" van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: W.I.B.'92).

Klaarblijkelijk hebben de stellers van het ontwerp de bedoeling om te verwijzen naar "artikel 354" van het W.I.B.'92, dat een aantal aanslagtermijnen vastlegt waarbinnen de inkomstenbelastingen en de onroerende voorheffing moeten worden ingekohierd en uitvoerbaarverklaard opdat ze rechtsgeldig kunnen worden geheven. Wellicht is deze verwijzing ingegeven door het feit dat artikel 21, § 1, van het ontwerp, de wet van 4 augustus 1978 beoogt op te heffen, waardoor de federale rechtsgrond voor inkohiering van de onroerende voorheffing buiten de aanslagtermijnen van artikel 354 van het W.I.B.'92 zal wegvallen.

Daarbij dient er wel mee rekening te worden gehouden dat, zo weliswaar de onroerende voorheffing een gewestelijke belasting is, de gewesten omtrent deze belasting slechts over een beperkte normatieve bevoegdheid beschikken, welke wordt

beschreven in artikel 4, § 2, van de meermaals genoemde bijzondere wet van 16 januari 1989. Voor het vaststellen van procedureregels, in de zin van artikel 19 van het ontwerp, zijn de gewesten krachtens artikel 5, § 4, van dezelfde bijzondere wet, enkel bevoegd "met ingang van het begrotingsjaar vanaf hetwelk zij de dienst van de (betrokken) belastingen verzekeren".

Artikel 20

Artikel 20 van het ontwerp zou zowel inhoudelijk als redactioneel moeten worden verduidelijkt en herzien. Zo lijkt onder meer beter te worden geschreven "een verslag waarin het in de loop van het voorgaande kalenderjaar gevoerde economische expansiebeleid wordt beschreven" in plaats van "een verslag waarin zij de inhoud bepaalt van het in de loop van het voorgaande kalenderjaar gevoerde economische expansiebeleid". Voorts is de draagwijdte onduidelijk van de zinsnede "vergezeld van de elementen van het uitgevoerde onderzoek", temeer daar er een discordantie bestaat tussen de Nederlandse en de Franse tekst, waarin wordt gewaagd van "des éléments d'évaluation effectuée".

Artikel 21

1. Men vervange in de Nederlandse tekst van artikel 21, § 1, van het ontwerp het woord "werd" door het woord "wordt".

2. Men passe de redactie van artikel 21, § 2, aan als volgt:

"Artikel 6, §§ 2 en 3, van de ordonnantie van 1 juli 1993 betreffende de bevordering van de economische expansie in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest wordt opgeheven".

3. In artikel 21, § 3, dient uiteraard te worden gerefereerd aan de ordonnantie van "1 juli 1993" in plaats van aan de ordonnantie van "31 juli 1993". Bovendien dient op het einde van de Nederlandse tekst van dezelfde paragraaf te worden geschreven: "... die ingediend werden voor de inwerkingtreding van deze ordonnantie".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	staatsraden,
	J. SMETS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	A. SPRUYT,	
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.911/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de l'Énergie et du Logement, le 19 septembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "relatif aux incitants régionaux pour les investissements généraux en faveur des très petites, petites ou moyennes entreprises", a donné le 9 octobre 2003 l'avis suivant:

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis vise à établir un règlement-cadre permettant de stimuler, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, les investissements généraux en faveur des très petites, petites ou moyennes entreprises.

Le projet d'ordonnance contient essentiellement un régime d'aides basé sur l'octroi d'"incitants". Ces "incitants" peuvent être octroyés, selon le cas, sous la forme "soit d'un subside en intérêt, soit d'une prime en capital, soit d'une exonération du précompte immobilier, soit d'amortissements accélérés, soit d'une combinaison de ces différentes formes d'incitants" (article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet).

Le projet prévoit notamment les modalités relatives à l'exclusion de certains investissements du régime d'aides (article 4) et au calcul des "incitants" visés (article 5). En outre, il définit les conditions et les procédures d'octroi et de maintien des "incitants" (article 11 à 15) et fixe les conditions dans lesquelles l'aide accordée peut être recouvrées (articles 16 à 19). Par ailleurs, il impose au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : Gouvernement) une obligation annuelle de rapport vis-à-vis du Parlement bruxellois (lire : Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale) et du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne "la politique d'expansion économique [...] menée au cours de l'année civile précédente" (article 20).

Le règlement en projet est destiné à remplacer le règlement correspondant figurant dans la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, qui est abrogée en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale (article 21, § 1^{er}).

OBSERVATION PRÉALABLE

Il ressort des documents communiqués au Conseil d'État, section de législation, que, conformément à l'article 9 du règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises, "une synthèse des informations" concernant le régime d'aides prévu par le projet a été communiquée à la Commission Européenne.

.../...

Si la Commission européenne entend encore formuler des observations à l'occasion de cette communication, impliquant la modification du régime d'aides tel que le prévoit le projet, il y aura lieu de soumettre le projet d'ordonnance, pour ce qui est de ces modifications, à un nouvel avis de la section de législation.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'intitulé et différentes dispositions du projet contiennent le terme "incitant" (en néerlandais "stimulans"). Le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas pour quel motif il est fait usage de ce terme. Non seulement ce terme semble être peu utilisé dans le contexte des régimes d'aides au sens du projet, mais il s'écarte également de la terminologie juridique européenne consacrée, telle celle qui figure notamment dans le règlement (CE) n° 70/2001 précité du 12 janvier 2001. Le terme "aide" est d'ailleurs plus clair que le terme "incitant", dont le contenu est moins précis et qui correspond moins à l'usage reçu. Il est dès lors recommandé de remplacer le terme "incitant" figurant dans l'intitulé et dans plusieurs dispositions du projet par les termes "aides publiques" ou tout simplement par le terme "aides".

2. Plusieurs dispositions du projet reproduisent, en tout ou en partie, des articles ou des subdivisions d'articles de textes normatifs européens qui sont déjà obligatoires par leur nature. Ainsi, diverses dispositions - et principalement des définitions - du règlement (CE) n° 70/2001 sont reproduites, parfois textuellement, dans le projet. Sur certains points, celui-ci s'écarte même du règlement.

Avant de citer quelques exemples pour illustrer ce qui précède, il y a lieu de souligner que, selon l'article 249, paragraphe 2, du traité CE, le règlement a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Contrairement aux directives européennes, les règlements européens ne doivent donc en principe pas faire l'objet d'une mesure de droit interne pour être

obligatoires dans les États membres ¹, et à plus forte raison les dispositions de ceux-ci ne doivent pas être reproduites dans un texte de droit interne pour pouvoir être appliquées.

Il ne revient pas non plus à l'autorité de droit interne de déroger aux règlements européens en reproduisant dans une forme modifiée les dispositions que ceux-ci contiennent ou de déclarer les règlements européens applicables ou non à certaines matières, étant donné que leur applicabilité découle directement des règlements eux-mêmes et qu'il est ainsi créé un manque de clarté quant à la place occupée par les dispositions reproduites ou déclarées applicables dans la hiérarchie des normes juridiques ².

Si, dès lors, les auteurs du projet entendent faire référence aux règlements concernés, mieux vaudrait qu'ils le fassent dans un seul article précisant que le projet a pour objet un régime d'aides défini et réglé par le ou les règlement(s) européen(s) y relatif(s). Ce procédé permet aussi de satisfaire aux dispositions des règlements européens prévoyant que la réglementation interne doit faire référence au règlement ³.

1

Indépendamment d'une éventuelle adaptation du droit interne quant à la forme, il est admis qu'un règlement CE ne peut donner lieu à des règles de droit interne complémentaires que dans deux cas, à savoir lorsque le règlement impose l'obligation à l'État membre de désigner l'autorité de droit interne chargée de réaliser la mission décrite dans le règlement et lorsqu'il est nécessaire de prévoir des dispositions sanctionnant le non-respect des règles contenues dans le règlement. L'ordonnance en projet n'entre, pour le point de droit évoqué, dans aucune de ces hypothèses.

2

La reproduction dans le droit interne de certaines dispositions de règlements européens pourrait en outre donner à penser (à tort bien entendu) que les dispositions non reproduites ne s'appliquent pas.

3

C'est le cas du règlement (CE) n° 70/2001 du 12 janvier 2001, pertinent pour le projet (voir l'article 3 de ce règlement).

Quoi qu'il en soit, il y a lieu d'adapter la formulation de plusieurs dispositions du projet eu égard aux observations précédentes ou de supprimer ces dispositions ou subdivisions de dispositions.

Ainsi, l'article 2, 2° à 4°, du projet définit les notions de "moyenne entreprise", "petite entreprise" et "très petite entreprise" (lire : micro-entreprise) et l'article 2, 4°, alinéa 2, confère au Gouvernement le pouvoir de "préciser ou [d']adapter" les critères servant de base à ces définitions "pour assurer la conformité de [l'] ordonnance aux règles communautaires adoptées au titre des dispositions prévues aux articles 87 à 89 du Traité instituant la Communauté européenne". Les définitions telles que celles figurant à l'article 2, 2° à 4°, du projet sont toutefois déjà valables en application de l'annexe I du règlement (CE) n° 70/2001 du 12 janvier 2001. Il n'y a donc pas lieu de reproduire ces définitions dans le projet. Le Gouvernement ne peut pas davantage être réputé compétent pour "préciser" ou "adapter" les définitions concernées, étant donné que cela donnerait à penser qu'une telle précision ou adaptation serait nécessaire pour que les dispositions d'un règlement puissent s'appliquer dans l'ordre juridique interne.

De même, les définitions mentionnées à l'article 2, 5° (indépendance) et 7° (investissement), du projet, reproduisent, avec ou sans ajout, des définitions figurant déjà dans le règlement (CE) n° 70/2001 du 12 janvier 2001 et il serait dès lors préférable de les insérer dans une disposition de référence générale.

Il faut également éviter de prévoir, comme à l'article 5, § 3, du projet, une disposition faisant état de l'obligation de respecter des normes juridiques européennes qui sont déjà obligatoires par leur nature et qui doivent donc de toute façon être respectées.

Enfin, les délégations prévues par le projet ne peuvent être utilisées pour habilitier le Gouvernement à régler des matières qui le sont déjà par un règlement européen. Ainsi, par exemple, le Gouvernement ne peut pas, en application de l'article 11 du projet, établir de règle relative aux coûts à prendre en considération dans la mesure où le règlement (CE) n° 70/2001 du 12 janvier 2001 contient également une telle règle.

3.1. Comme l'indiquent les délégations, nombreuses et généralement étendues, au Gouvernement, le projet d'ordonnance est conçu comme un régime-cadre. Certaines de ces délégations sont toutefois formulées de façon trop générale ou trop imprécise pour

pouvoir être maintenues telles quelles, même dans une ordonnance-cadre. Les dispositions concernées devraient soit définir plus précisément les compétences déléguées, soit être complétées par la mention des conditions auxquelles le Gouvernement peut exercer les compétences ainsi déléguées. Le législateur ordonnancier se doit en tout cas d'être clair quant à son intention de déléguer ou non certaines compétences au Gouvernement.

Pour les motifs susvisés, les dispositions suivantes ne peuvent être maintenues telles quelles dans le projet d'ordonnance :

- l'article 4, §§ 1^{er} et 2, qui habilite le Gouvernement à "exclure du bénéfice de tout ou partie de la présente ordonnance" certains secteurs ou sous-secteurs (§ 1^{er}) ou à exclure des investissements (§ 2) ⁴. Cela implique que le Gouvernement est habilité à modifier le champ d'application de la réglementation en projet sans que le projet d'ordonnance prévoie une quelconque condition à cet effet;
- l'article 6, § 1^{er}, qui habilite le Gouvernement à approuver d'autres modes de financement pour ce qui est des investissements à considérer. L'article 6, § 2, charge le Gouvernement de déterminer les règles et modalités du régime d'agrément visé dans ce paragraphe. Vu l'absence de critères d'application plus précis à inscrire dans l'ordonnance, ces deux délégations ne sont toutefois pas admissibles;
- l'article 11 qui charge le Gouvernement de déterminer "les conditions et les modalités particulières d'octroi" des "incitants". Cet article revient à laisser au Gouvernement le soin de définir les règles essentielles de politique sans que soient indiqués, dans l'ordonnance en projet, les critères en vertu desquels ces règles devront être définies;
- l'article 14, alinéa 1^{er}, qui prévoit que le Gouvernement détermine les conditions de maintien des "incitants" et que celles-ci figurent dans la décision individuelle

4

Indépendamment de l'observation relative à l'admissibilité de la délégation au Gouvernement, la rédaction du texte néerlandais de l'article 4, § 2, devrait être davantage alignée sur celle du texte français.

d'octroi. La portée de cet article est trop vague pour qu'il puisse être maintenu dans le projet sous cette forme.

3.2. Le projet d'ordonnance comporte ensuite un certain nombre de dispositions portant des délégations de compétences inadmissibles car il s'agit de compétences réservées au législateur ordonnancier.

Ainsi, le Gouvernement est habilité à exonérer des entreprises du précompte immobilier (article 8) ⁵. Pareilles délégations impliquent que le Gouvernement peut déterminer un élément essentiel d'un avantage fiscal et que, pour la catégorie concernée de contribuables, le projet ne prévoit pas la garantie résultant pour ceux-ci des articles 170 et 172 de la Constitution. Cette garantie consiste en ce que de tels avantages fiscaux doivent faire l'objet d'une décision prise par une assemblée délibérante élue démocratiquement ⁶.

Il n'appartient pas davantage au Gouvernement de fixer les conditions et modalités de répétition des montants versés (articles 16 à 18). À cet égard, il suffit de se reporter à l'observation qui suit.

4. Le chapitre V du projet d'ordonnance règle les conditions auxquelles peut être recouvré un montant versé à titre d'"incitant".

5

L'article 9 habilite également le Gouvernement à autoriser des entreprises à pratiquer des amortissements accélérés. De tels amortissements sont de nature à diminuer directement la base imposable et, dès lors, impliquent également un avantage fiscal. Par conséquent, l'autorisation concernée ne peut davantage être laissée au Gouvernement. La question est en outre de savoir si le législateur ordonnancier peut lui-même prévoir un régime d'amortissements accélérés au sens de l'article 9 (voir, en ce qui concerne ce point, l'examen des articles).

6

L'article 172, alinéa 2, de la Constitution dispose que nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi.

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. En vertu de l'article 71, § 1^{er}, de cette loi spéciale, les dispositions en vigueur relatives au contrôle de l'octroi et de l'emploi de subventions sont applicables aux communautés et aux régions jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2 ⁷.

Il résulte des dispositions de la loi spéciale de financement et de ses travaux préparatoires qu'il n'appartient pas aux communautés et aux régions d'édicter des "dispositions générales" en ce qui concerne le contrôle sur l'octroi et l'emploi des subventions mais que, "au delà de ce cadre légal", elles sont uniquement compétentes "pour définir des règles spécifiques dans ces matières" ⁸. Cette compétence pour définir "des règles spécifiques" en la matière doit - selon les déclarations faites par le Ministre des Finances à 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 national) mais pas (s'en) écarter" ⁹.

En outre, l'établissement d'un régime plus strict, complémentaire à ce qui est prévu dans la loi, n'appartient en principe qu'au législateur décrétal ou au législateur ordonnancier et non au gouvernement communautaire ou régional concerné.

Les conditions auxquelles le bénéficiaire d'une subvention est tenu au

⁷

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 entre en vigueur, en vertu de l'article 17 de cette loi, au plus tôt le 1er janvier 2004.

⁸

Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/1, 37.

⁹

Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/18, 543.

remboursement immédiat de la subvention sont énumérées à l'article 57 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991. Si l'on compare ces conditions au régime prévu au chapitre V du projet ("Conditions de restitution de l'incitant"), l'application des principes qui viennent d'être évoqués doit nous induire à conclure ce qui suit :

- la délégation générale prévue à l'article 16, alinéa 2, doit être omise dans la mesure où elle entend habiliter le Gouvernement à déterminer les conditions et modalités du remboursement des "incitants";
- par rapport au régime prévu dans les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, la "limitation", visée à l'article 17, alinéa 2, du montant à rembourser implique un assouplissement qui n'est dès lors pas admissible, que la décision vienne du Gouvernement ou du législateur ordonnancier même. Cette observation s'applique également à l'égard de la possibilité, énoncée à l'article 17, alinéa 4, de "renoncer à tout ou partie de (la) restitution";

5. Dans la mesure où l'article 21, § 2, du projet entend abroger uniquement un nombre restreint de dispositions de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1993 (et non du 31 juillet 1993) ¹⁰ concernant la promotion de l'expansion économique dans la Région de Bruxelles-Capitale, la question se pose de savoir si le rapport entre cette ordonnance et

1

0

Le projet vise à abroger le seul article 6, §§ 2 et 3, de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1993, à l'exclusion, par exemple, de l'article 6, § 1^{er}, de cette ordonnance, qui dispose que lorsqu'il s'agit d'investissements, de quelque nature qu'ils soient, "l'aide peut se composer de celle prévue à l'article 5 pour la partie de l'investissement éligible à cette aide et de l'aide prévue au § 2 du présent article, pour autant qu'au moment de la demande, l'entreprise réponde à la définition de l'entreprise moyenne telle que stipulée à l'article 2, 2^o de la présente ordonnance". Force est de constater que l'article 6, § 2, auquel renvoie l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1993, sera abrogé par l'effet de l'article 21, § 2, du projet.

le texte en projet apparaît avec suffisamment de clarté et si ces deux textes normatifs ne risquent pas de faire double emploi, entre autres en ce qui concerne les aides consenties aux moyennes entreprises.

Le délégué du Gouvernement a déclaré à ce propos :

"L'ordonnance de 1993 a notamment comme caractéristique d'envisager d'une part les investissements spécifiques (matière 1ère, énergie, normes, ...) ouverts à toutes les entreprises et d'autre part les investissements généraux des entreprises de taille moyenne.

Dès lors que l'on rédigeait une nouvelle ordonnance relative aux investissements généraux des très petites et petites entreprises, il a semblé plus cohérent de reprendre dans cette ordonnance le cas des entreprises de taille moyenne.

Cela offrira à l'avenir une meilleure lisibilité des deux ordonnances (l'une axée sur les investissements généraux; l'autre sur les investissements spécifiques).

Nous avons en effet constaté que lors des discussions relatives au rapport d'activité de l'ordonnance de 1993 tant les partenaires sociaux que les parlementaires ne percevaient pas que l'ordonnance de 1993 s'intéressait non seulement à des investissements spécifiques pour toutes les entreprises et des investissements généraux des seules entreprises de taille moyenne".

Au vu de ces précisions, on peut se demander si, dans l'hypothèse où l'intention serait de distraire de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1993 les dispositions relatives aux investissements généraux au niveau des entreprises de taille moyenne, l'abrogation s'effectue vraiment de manière adéquate, étant donné la portée relativement restreinte de la disposition abrogatoire qui figure à l'article 21, § 2, du projet.

6. Le texte du projet d'ordonnance soumis pour avis devrait faire l'objet d'un remaniement approfondi, tant en ce qui concerne la correction de la langue que sur le plan de la légistique formelle. Dans l'examen qu'il consacrera ci-après aux différents articles ¹¹, le Conseil d'État, section de législation, formulera certaines propositions de

1

1

L'examen des articles du projet doit évidemment se lire en corrélation avec les observations générales formulées dans le présent avis, ce qui signifie notamment que certains articles ne seront pas abordés dans l'examen des articles parce qu'une observation générale a relevé qu'il s'agissait, par

.../...

texte, qui n'ont cependant pas un caractère exhaustif. C'est en effet aux auteurs du projet qu'il incombe d'éliminer du texte toutes les fautes de langue, les discordances entre les versions française et néerlandaise, les références inexactes, etc.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. En principe, des termes tels que "falloir" ne s'emploient pas en légistique. Dans la phrase introductive de l'article 2, on écrira dès lors:

"Pour l'application de la présente ordonnance, on entend :".

Le cas échéant, on adaptera en ce sens la formulation des autres dispositions du projet.

2. L'article 2 comporte un certain nombre de définitions. Pour assurer la clarté du texte en projet, il est recommandé de ne pas alourdir ces définitions en y intégrant des dispositions qui, loin d'être de véritables éléments d'une définition, ont en fait leur place dans des articles distincts du projet (voir, par exemple, l'article 2, 5°, alinéas 2 et 3). Il convient par ailleurs d'éviter d'ajouter des phrases incidentes ou des alinéas supplémentaires dans des énumérations telles que celle qui figure à l'article 2, ce procédé étant susceptible de compliquer la référence aux divers éléments de l'énumération (voir, par exemple, l'article 2, 1°, alinéa 2).

Article 5

1. Le mode de calcul des "incitants", établi à l'article 5, § 1^{er}, n'est pas un modèle de clarté sur le plan de la formulation. On peut se demander si le paragraphe concerné ne gagnerait pas en intelligibilité s'il était précisé que le "plafond absolu", visé dans l'exposé des motifs, ne peut être dépassé lors de la revalorisation.

exemple, de délégations inadmissibles.

.../...

2. Il existe une discordance entre les versions française ("l'Union européenne") et néerlandaise ("Europese Commissie") de l'article 5, § 2. Il y aurait lieu d'y remédier.

3. Mieux vaut éviter de scinder en paragraphes une disposition normative dont les différents paragraphes ne comportent qu'un seul alinéa et qu'une division en paragraphes ne contribue pas à clarifier.

Il serait dès lors préférable de supprimer la division en paragraphes non seulement de l'article 5, mais également des articles 6, 18 et 21 du projet.

Dans ce cas, il y aurait évidemment lieu d'adapter dans le projet les éventuelles références internes.

Article 6

Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 1^{er}, on écrira "..., onder de vorm van leningen of kredieten, ..." au lieu de "..., onder leningen of kredieten, ...".

Article 7

1. On rédigera comme suit le début du texte néerlandais de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er} : "De toegekende stimulans neemt de vorm aan van hetzij ...".

2. À l'article 7, § 4, on corrigera la référence à "l'article 7, § 1^{er}" (dans le texte néerlandais : "artikel 7, eerste lid"). Il peut suffire de renvoyer au "§ 1^{er}, alinéa 1^{er}".

3. Le terme "prioritairement", qui figure à l'article 7, § 4, n'a pas la même portée que les termes "bij voorkeur", qui figurent dans le texte néerlandais. Contrairement au texte français, les termes employés dans la version néerlandaise semblent en effet

laisser une certaine latitude d'appréciation à l'entreprise concernée. On supprimera cette discordance.

Article 9

Le système d'amortissements accélérés prévu à l'article 9, soulève de sérieuses questions en ce qui concerne la compétence du législateur ordonnancier.

Si l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989 habilite effectivement les régions à instaurer des réductions fiscales liées à leurs compétences, il n'en demeure pas moins que, conformément à cette même disposition de la loi spéciale du 16 janvier 1989, ces réductions doivent prendre la forme "d'une déduction par rapport à l'impôt des personnes physiques dû et non la forme d'une réduction de la base imposable".

La mise en place d'une mesure d'aide sous la forme d'un amortissement accéléré 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°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

Il faut en outre garder à l'esprit que le texte en projet est appelé à s'appliquer essentiellement aux entreprises qui ont pris la forme d'une société (voir l'article 2, 1°, du projet), lesquelles sont soumises, non pas à l'impôt des personnes physiques visé à l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, mais à l'impôt des sociétés.

Quand bien même les régions parviendraient-elles à fonder leur compétence en la matière sur l'article 6, § 1, VI, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles - question que le Conseil d'État, section de législation, n'a pas été en mesure d'examiner dans le délai qui lui a été imparti -, le législateur ordonnancier ne pourrait adopter de règles en la matière sans l'accord de l'autorité fédérale compétente, conformément à la disposition précitée de la loi spéciale.

Il s'ensuit que l'article 9 ne peut, en aucun cas, être maintenu dans le projet.

Article 12

Dans le texte néerlandais de l'article 12, on remplacera le terme "maatschappelijke" par le terme "sociale".

Article 15

1. Si les mots "À défaut", à l'article 15, alinéa 2, doivent être lus comme signifiant "Si les conditions visées à l'alinéa 1^{er} ne sont pas toutes remplies", il y aura lieu de le mentionner explicitement. Les mots "À défaut" manquent en tout cas de clarté ¹².

2. La référence à "l'article 16, § 2", dans l'article 15, alinéa 2, n'est pas correcte.

Articles 16 à 18

1. Concernant les articles 16 à 18 du projet, il suffit de se référer à l'observation générale sous 4. Cette observation implique soit un remaniement, soit une suppression partielle des articles visés. Les observations particulières ci-dessous se liront compte tenu de cette réserve.

2. L'article 16, alinéa 1^{er}, ne doit pas faire état de la cession ou de la modification de la destination ou des conditions d'utilisation de l'"investissement", mais bien de la cession des actifs dans lesquels il a été investi ou de la modification de l'affectation pour laquelle ou des conditions auxquelles l'"incitant" a été accordé.

L'article 17, alinéa 1^{er}, du projet appelle une observation similaire.

¹²La même observation vaut pour l'emploi de ces mêmes termes à l'article 16, alinéa 1^{er}, du projet.

3. Le texte français de l'article 17, aliéna 2, fait référence au "nombre d'années prévu à l'alinéa 1[er]" alors que le texte néerlandais vise le "aantal in lid 3 bepaalde jaren". Cette discordance sera également supprimée.

4. L'article 17, alinéa 4, utilise les mots "récupération" et "terugwinning". Si l'on entend par ces termes la même chose que ce que les autres dispositions du projet appellent "restitution" et "terugbetalings", il y aura lieu, dans un souci d'uniformité de la terminologie, d'utiliser également ces termes à l'article 17, alinéa 4.

5. Mieux vaudrait que par analogie avec la terminologie utilisée à l'article 18, § 1^{er}, l'article 18, § 2, vise "L'entreprise" plutôt que "Le bénéficiaire d'un incitant".

Article 19

L'article 19 du projet permet la reprise de l'exonération du précompte immobilier par l'enrôlement de cet impôt en dehors des délais prévus à l'"article 254" du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92).

Manifestement, les auteurs du projet entendent se référer à l'"article 354" du CIR 92, qui fixe un certain nombre de délais d'imposition dans lesquels les impôts sur les revenus et le précompte immobilier doivent, pour être perçus valablement, être enrôlés et déclarés exécutoires. Sans doute cette référence est-elle inspirée par le fait que l'article 21, § 1^{er}, du projet entend abroger la loi du 4 août 1978, entraînant de ce fait la disparition du fondement légal fédéral relatif à l'enrôlement du précompte immobilier en dehors des délais d'imposition prévus par l'article 354 du CIR 92.

Il faut toutefois tenir compte du fait que s'il est vrai que le précompte immobilier est un impôt régional, les régions ne disposent, à l'égard de cet impôt, que d'une compétence normative limitée, qui fait l'objet de l'article 4, § 2, de la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989. Concernant la fixation de règles de procédure, au sens de l'article 19 du projet, les régions ne sont compétentes, en vertu de l'article 5, § 4, de la

.../...

même loi spéciale, "qu'à compter de l'année budgétaire à partir de laquelle elles assurent le service des impôts (visés)".

Article 20

L'article 20 du projet devrait être revu et précisé tant sur le fond que sur le plan rédactionnel. C'est ainsi notamment qu'il est préférable d'écrire "un rapport exposant la politique d'expansion économique menée au cours de l'année civile précédente" au lieu de "un rapport dont il détermine le contenu de la politique d'expansion économique qu'il a menée au cours de l'année civile précédente". En outre, la portée du segment de phrase "assorti des éléments d'évaluation effectuée" est imprécise, d'autant plus qu'il existe une discordance entre les textes français et néerlandais, le texte néerlandais faisant mention des "elementen van het uitgevoerde onderzoek".

Article 21

1. Dans le texte néerlandais de l'article 21, § 1^{er}, du projet, on remplacera le mot "werd" par le mot "wordt".

2. On adaptera le texte de l'article 21, § 2, comme suit :

"L'article 6, §§ 2 et 3, de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1993 concernant la promotion de l'expansion économique dans la Région de Bruxelles-Capitale est abrogé".

3. L'article 21, § 3, doit évidemment se référer à l'ordonnance du "1^{er} juillet 1993", et non à l'ordonnance du "31 juillet 1993". En outre, on écrira à la fin du texte néerlandais du même paragraphe : "... die ingediend werden voor de inwerkingtreding van deze ordonnantie".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME. Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME