

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.742/1
VAN 13 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 december 2008 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek en Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de steun bij rekrutering ten gunste van de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de fondsen actief inzake de begeleiding van micro-, kleine en [middelgrote ondernemingen]", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevat nadere regels betreffende de steun aan verenigingen zonder winstoogmerk, aan internationale verenigingen zonder winstoogmerk en aan stichtingen actief op het vlak van de begeleiding van micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, bedoeld in de artikelen 19 tot 24 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 betreffende de steun ter bevordering van de economische expansie.

De ontworpen regeling vindt in hoofdzaak rechtsgrond in de voornoemde bepalingen van de organieke ordonnantie gelezen in samenhang met artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, op grond waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering over een algemene bevoegdheid tot uitvoering van de ordonnanties beschikt, zonder dat die bevoegdheid uiteraard kan impliceren dat afbreuk wordt gedaan aan de bedoeling van de ordonnantiegever of dat ermee de draagwijdte van de ordonnantie wordt verruimd of ingeperkt.

2. Sommige artikelen van het ontwerp vinden evenwel rechtsgrond in andere bepalingen dan de artikelen 19 tot 24 van de voornoemde organieke ordonnantie, gelezen in samenhang met artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

Dat is het geval voor artikel 12 van het ontwerp, dat nadere regels bevat inzake controle van de steun. Dit artikel moet worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 66 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007, naar luid waarvan de regering de nadere regels vaststelt voor de controle van de naleving van de voorwaarden gekoppeld aan de toekenning van de steun.

.../...

Wat specifiek het bepaalde in de artikelen 9 tot 11 van het ontwerp aangaat, die betrekking hebben op de procedure van toekenning en vereffening van de steun, biedt artikel 71 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 rechtsgrond. Het laatstgenoemde artikel bepaalt dat de regering de nadere regels vaststelt voor het onderzoek van de aanvragen, evenals de nadere regels voor de toekenning en uitkering van de steun, teneinde de transparantie en doeltreffendheid van de procedure te verzekeren.

Artikel 10, § 2, tweede lid, van het ontwerp heeft betrekking op het geval waarin de termijn voor toekenning van de steun niet wordt nageleefd en vindt rechtsgrond in artikel 73 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 dat de regering opdraagt om de termijnen vast te leggen waarbinnen de aanvragen moeten worden onderzocht. Tevens wordt in het voornoemde artikel 73 bepaald dat de regering in de toekenning kan voorzien van een schadevergoeding aan de begunstigde indien de betrokken termijnen worden overschreden.

Artikel 15 van het ontwerp strekt ertoe een aantal artikelen van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 in werking te stellen. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering vindt daartoe rechtsgrond in artikel 77 van dezelfde ordonnantie.

3. Voor artikel 3 van het ontwerp biedt de organieke ordonnantie van 13 december 2007 geen rechtsgrond in de mate dat in dat artikel een voorwaarde tot steunverlening wordt toegevoegd aan de voorwaarden die door de ordonnantiegever zijn vastgelegd in de artikelen 19 tot 24 van de ordonnantie en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering door de ordonnantiegever niet is gemachtigd om dergelijke, bijkomende voorwaarden te bepalen. Door in het bijzonder te vereisen dat het moet gaan om de "verwezenlijking van een vernieuwend project" ¹, lijkt in artikel 3 van het ontwerp een voorwaarde te worden toegevoegd aan de reeds door de ordonnantiegever vastgestelde voorwaarden tot steunverlening, zonder dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in de ordonnantie wordt gemachtigd om op dat vlak in bijkomende voorwaarden te voorzien.

⁽¹⁾ De voorwaarden om te worden erkend als "vernieuwend project" worden opgesomd in artikel 5, § 2, van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Er wordt best vermeden om de aanhef van een besluit nodeloos te verzwaren met verwijzingen naar Europeesrechtelijke teksten waarvan geen toepassing wordt gemaakt in het concrete geval of waarvan de toepassing onvoldoende relevantie vertoont voor de in het besluit vervatte regeling. Om die reden wordt het tweede lid (aanbeveling 2003/361/EG) van de aanhef beter weggelaten.

De verwijzing naar verordening (EG) nr. 1998/2006, in het eerste lid van de aanhef, kan eveneens worden weggelaten indien men ervoor opteert om naar die verordening te verwijzen in artikel 1 van het ontwerp. Wordt de verwijzing naar de betrokken verordening toch behouden in de aanhef van het ontwerp, dan dient dat niet in het eerste lid van de aanhef te gebeuren - de verordening biedt immers geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling -, maar gebeurt dat best onder de vorm van een considerans, volgend op de verwijzing naar de organieke ordonnantie van 13 december 2007.

2. Vooraan in de aanhef - in het eerste en tweede lid - dient als volgt te worden gerefereerd aan de bepalingen die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken:

"Gelet op de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, artikel 8, eerste lid;

Gelet op de organieke ordonnantie van 13 december 2007 betreffende de steun ter bevordering van de economische expansie, artikelen 19 tot 24, 66, 71, 73 en 77;"

3. Om de reden vermeld bij artikel 14 van het ontwerp, dient in de aanhef niet te worden verwezen naar het koninklijk besluit nr. 258 van 31 december 1983 betreffende de indienstneming van werklozen voor bepaalde bijstandsprojecten ten behoeve van kleine en middelgrote ondernemingen. Het betrokken lid dient derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

.../...

Artikel 2

In een uitvoeringsbesluit hoeft niet te worden bepaald dat de begrippen die erin voorkomen, moeten worden begrepen op de wijze zoals gedefinieerd in de wetkrachtige regeling waaraan uitvoering wordt gegeven. Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp is derhalve overbodig en moet vervallen.

Artikel 3

Artikel 3 van het ontwerp specificeert hetgeen reeds wordt bepaald in artikel 19 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007. Teneinde daar geen onduidelijkheid over te laten bestaan, wordt in artikel 3 van het ontwerp best uitdrukkelijk verwezen naar het betrokken artikel van de organieke ordonnantie. Mede rekening houdend met hetgeen wordt opgemerkt onder 3 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, kan worden overwogen om in artikel 3 te schrijven :

"De in artikel 19 van de organieke ordonnantie bedoelde steun kan binnen de beschikbare begrotingskredieten worden toegekend door de Minister".

Artikel 10

In artikel 10, § 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt gerefereerd aan een "referentievoet". Het betrokken begrip is evenwel niet duidelijk en zou nader moeten worden omschreven in de tekst van het ontwerp.

Artikel 14

Artikel 75, 2/, van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 voorziet reeds in de opheffing van het koninklijk besluit nr. 258 van 31 december 1983 en dient enkel nog in werking te worden gesteld door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met toepassing van artikel 77 van dezelfde ordonnantie. De opheffingsbepaling

van artikel 14 van het ontwerp is derhalve overbodig ² en moet worden vervangen door een bepaling die artikel 75, 2/, van de organieke ordonnantie in werking stelt. Daartoe volstaat het om artikel 15 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, aan te vullen met de vermelding van artikel 75, 2/, van de organieke ordonnantie ³.

(2) In de Nederlandse tekst van artikel 14 van het ontwerp wordt verkeerdelijk gebruik gemaakt van de term "ingetrokken" en niet van "opgeheven".

(3) Indien de stellers van het ontwerp dat ter wille van de duidelijkheid nodig achten, kunnen zij in de tekst expliciteren dat de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 258 van 31 december 1983 van toepassing blijven op alle aanvragen die werden ingediend voor de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME, kamervoorzitter,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH, staatsraden,

Mevrouw A. BECKERS, griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.742/1
DU 13 JANVIER 2009

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 la Recherche scientifique et de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente, le 23 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'aide au recrutement au profit des associations sans but lucratif, aux associations internationales sans but lucratif et aux fondations actives dans l'accompagnement des micro-, petites et moyennes entreprises", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis détermine les modalités relatives aux aides accordées aux associations sans but lucratif, aux associations internationales sans but lucratif et aux fondations actives dans l'accompagnement des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises, visées aux articles 19 à 24 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique.

Le régime en projet trouve principalement son fondement juridique dans les dispositions susvisées de l'ordonnance organique, lues en combinaison avec l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vertu duquel le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'un pouvoir général d'exécution des ordonnances, étant entendu que ce pouvoir n'implique évidemment pas qu'il puisse être porté atteinte à l'intention du législateur régional bruxellois ou que la portée de l'ordonnance puisse être élargie ou restreinte.

2. Certains articles du projet trouvent toutefois leur fondement juridique dans d'autres dispositions de l'ordonnance organique susvisée que ces articles 19 à 24, lus en combinaison avec l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

Tel est le cas de l'article 12 du projet, concernant le contrôle des aides. Il y a lieu de considérer que cet article trouve son fondement juridique dans l'article 66 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007, suivant lequel le gouvernement détermine les modalités de contrôle du respect des conditions liées à l'octroi des aides.

.../...

S'agissant plus particulièrement des articles 9 à 11 du projet, qui concernent la procédure d'octroi et de liquidation de l'aide, c'est l'article 71 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 qui procure le fondement juridique. Ce dernier article dispose que le gouvernement détermine les modalités d'instruction des demandes, ainsi que les modalités d'octroi et de liquidation de l'aide, de manière à assurer la transparence et l'efficacité de la procédure.

L'article 10, § 2, alinéa 2, du projet concerne le cas où le délai d'octroi de l'aide n'est pas respecté et trouve son fondement juridique dans l'article 73 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007, qui charge le gouvernement de déterminer les délais dans lesquels les demandes doivent être instruites. L'article 73 précité dispose en outre que le gouvernement peut prévoir l'octroi d'indemnités au bénéficiaire, en cas de dépassement de ces délais.

L'article 15 du projet entend mettre en vigueur un certain nombre d'articles de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale trouve un fondement juridique à cette fin dans l'article 77 de la même ordonnance.

3. Pour l'article 3 du projet, l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 ne procure pas de fondement juridique dans la mesure où cet article ajoute une condition d'aide aux conditions fixées par le législateur régional bruxellois dans les articles 19 à 24 de l'ordonnance et que ce dernier n'habilite pas le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à fixer pareilles conditions supplémentaires. En exigeant notamment qu'il s'agisse de la "mise en oeuvre d'un projet novateur" ¹, l'article 3 du projet paraît ajouter une condition aux conditions d'aide déjà fixées par le législateur régional bruxellois, sans que l'ordonnance n'habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à prévoir des conditions supplémentaires dans ce domaine.

⁽¹⁾ Les conditions d'agrément comme "projet novateur" sont énumérées à l'article 5, § 2, du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. On évitera de préférence d'alourdir inutilement le préambule d'un arrêté de références à des textes de droit européen qui ne sont pas appliqués dans le cas concret ou dont l'application n'est pas suffisamment pertinente pour les dispositions que contient l'arrêté. Pour ce motif, il vaut mieux omettre le deuxième alinéa (recommandation 2003/361/CE) du préambule.

La référence au règlement (CE) n/ 1998/2006 dans le premier alinéa du préambule peut également être omise si l'on choisit de viser ce règlement à l'article 1^{er} du projet. Si la référence au règlement concerné est néanmoins maintenue dans le préambule du projet, elle ne doit pas alors figurer au premier alinéa du préambule - le règlement ne procure en effet pas de fondement juridique au texte en projet - mais dans un considérant, inséré après la référence à l'ordonnance organique du 13 décembre 2007.

2. Dans les deux premiers alinéas du préambule, les références aux dispositions procurant un fondement juridique au texte en projet doivent être visées comme suit:

"Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, l'article 8, alinéa 1^{er};

Vu l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique, les articles 19 à 24, 66, 71, 73 et 77;"

3. Pour le motif mentionné à l'article 14 du projet, le préambule ne doit pas faire référence à l'arrêté royal n/ 258 du 31 décembre 1983 relatif à l'engagement de chômeurs affectés à certains projets d'assistance aux petites et moyennes entreprises. Dès lors, on distraira l'alinéa concerné du préambule.

.../...

Article 2

Un arrêté d'exécution ne doit pas disposer que les notions qui y figurent doivent être comprises de la manière définie dans la norme législative qu'il met en oeuvre. L'article 2, alinéa 2, du projet est dès lors superflu et doit être omis.

Article 3

L'article 3 du projet précise ce qui est déjà énoncé à l'article 19 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007. Afin de ne laisser subsister aucune équivoque à cet égard, l'article 3 du projet devrait faire explicitement référence à l'article concerné de l'ordonnance organique. Compte tenu également de l'observation 3 formulée dans le cadre de l'examen de la portée et du fondement juridique du projet, on pourrait envisager d'écrire à l'article 3:

"Dans les limites des crédits budgétaires disponibles, le Ministre peut octroyer l'aide visée à l'article 19 de l'ordonnance organique".

Article 10

L'article 10, § 2, alinéa 2, du projet fait référence à un "taux de référence". La notion concernée n'est toutefois pas claire et devrait être précisée dans le texte du projet.

Article 14

L'article 75, 2/, de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 prévoit déjà l'abrogation de l'arrêté royal n° 258 du 31 décembre 1983 et doit uniquement encore être mis en vigueur par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en application de l'article 77 de la même ordonnance. La disposition abrogatoire de

l'article 14 du projet est dès lors superflue ² et doit être remplacée par une disposition mettant l'article 75, 2/, de l'ordonnance organique, en vigueur. Pour ce faire, il suffit de compléter l'article 15 du projet, tel qu'il est soumis pour avis, par la mention de l'article 75, 2/, de l'ordonnance organique ³.

⁽²⁾ Le texte néerlandais de l'article 14 du projet utilise erronément le terme "ingetrokken" au lieu de "opgeheven".

⁽³⁾ Si par souci de clarté les auteurs du projet le jugent utile, ils peuvent préciser dans le texte, que les dispositions de l'arrêté royal n/ 258 du 31 décembre 1983 restent applicables à l'ensemble des demandes introduites avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME