

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.744/1
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 voor de productie van ecoproducten", 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 ten gunste van de productie van ecoproducten, bedoeld in de artikelen 46 tot 49 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 46 tot 49 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 25 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 19 tot 24 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 21, § 3, laatste 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.

De artikelen van de organieke ordonnantie van 13 december 2007 die het ontwerp tot rechtsgrond strekken, dienen door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met toepassing van artikel 77 van die ordonnantie in werking te worden gesteld. Dat betekent dat het ontwerp van besluit met een bepaling in die zin moet worden aangevuld en dat het ontwerp mede rechtsgrond vindt in artikel 77 van de organieke ordonnantie.

3. In de mate dat artikel 4 van het ontwerp bepaalde ondernemingen of sectoren uitsluit van steun, zonder dat die uitsluiting reeds volgt uit verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 ⁽¹⁾, moet erop worden gewezen dat voor dergelijke regeling, die betrekking heeft op de vaststelling van het toepassingsgebied van de steunregeling, een voldoende afgebakende machtiging door de ordonnantiegever dient te bestaan ⁽²⁾. Dat is evenwel niet het geval: in de organieke

⁽¹⁾ Artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun, somt een aantal sectoren op waarop de verordening niet van toepassing is en die in ieder geval zijn uitgesloten.

⁽²⁾ Zie in dat verband de opmerking die de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft gemaakt bij (het toenmalige) artikel 6 van het voorontwerp van organieke ordonnantie "betreffende de steun ter bevordering van de economische expansie", in het advies 41.757/1 van 14 december 2006 (*Parl. St.*, Br. H. Parl. A-403/1-2006/2007, 41).

ordonnantie van 13 december 2007 ontbreekt iedere machtiging daaromtrent ⁽³⁾. In de mate dat artikel 4 van het ontwerp, buiten de in de voornoemde EG-verordening vermelde gevallen, ondernemingen of sectoren van de steun uitsluit, is daarvoor noch in de organieke ordonnantie, noch in enige andere door de ordonnantiegever vastgestelde bepaling, rechtsgrond te vinden.

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 eerste lid (aanbeveling 2003/361/EG) van de aanhef beter weggelaten.

De verwijzing naar verordening (EG) nr. 1998/2006, in het tweede 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 tweede 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;

⁽³⁾ Laat staan dat een te algemene delegatie van bevoegdheid aan de Minister om "in functie van de beleidsprioriteiten" de bijlage bij het ontwerp aan te passen, toelaatbaar zou kunnen worden geacht (zie artikel 4 van het ontwerp).

Gelet op de organieke ordonnantie van 13 december 2007 betreffende de steun ter bevordering van de economische expansie, artikelen 46 tot 49, 66, 71, 73 en 77;" ⁽⁴⁾.

3. De besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 juli 1994 en 4 juni 1998, waarnaar wordt verwezen in respectievelijk het vijfde en het zesde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, worden door het ontwerp niet gewijzigd, noch worden ze erdoor opgeheven. Het vermelden van de betrokken besluiten in de aanhef is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. De voornoemde leden dienen derhalve uit de aanhef te worden weggelaten ⁽⁵⁾.

Artikel 1

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 1, tweede lid, van het ontwerp is derhalve overbodig en moet vervallen.

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp specificeert hetgeen reeds wordt bepaald in artikel 46 van de organieke ordonnantie van 13 december 2007. Teneinde daar geen onduidelijkheid over te laten bestaan, wordt in artikel 2 van het ontwerp best uitdrukkelijk verwezen naar het betrokken artikel van de organieke ordonnantie. Artikel 2 van het ontwerp kan dan luiden als volgt:

⁽⁴⁾ In het tekstvoorstel wordt ervan uitgegaan dat het ontwerp wordt aangevuld met een bepaling tot inwerkingstelling van sommige artikelen van de organieke ordonnantie van 13 december 2007.

⁽⁵⁾ Het opschrift van het besluit van 4 juni 1998 "tot wijziging van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 juli 1994 en van 8 december 1994 houdende uitvoering van de artikelen 5, 6 en 8, § 2, van de ordonnantie van 1 juli 1993 betreffende de bevordering van de economische expansie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", wordt trouwens niet correct weergegeven in de aanhef van het ontwerp.

"De in artikel 46 van de organieke ordonnantie bedoelde steun kan binnen de beschikbare begrotingskredieten worden toegekend door de Minister".

Artikel 5

De redactie van artikel 5, § 1, van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst te worden herzien opdat deze beter begrijpelijk zou zijn. De opsomming die in die paragraaf volgt op de zin "Dit laatste toont aan, ten opzichte van vergelijkbare producten:" sluit immers niet goed aan op die zin.

Artikel 13

Artikel 13 van het ontwerp voorziet in een maximum voor de toegekende steun van 80.000 euro per onderneming en per kalenderjaar, waarbij bovendien voor specifieke projecten een gemotiveerde afwijking kan worden toegestaan door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Daarenboven kan, met een voorafgaande mededeling aan de regering, de Minister het plafond aanpassen ten gunste van alle ondernemingen.

Er moet worden vastgesteld dat de aldus ontworpen regeling van het maximum steunbedrag niet dezelfde is als die welke is vervat in artikel 2, lid 2, van voormelde verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006, en dat artikel 13 van het ontwerp niet uitsluit dat inzake de maximumregeling wordt afgeweken van hetgeen in artikel 2, lid 2, van de voornoemde verordening wordt bepaald.

Daarenboven moet worden opgemerkt dat de bevoegdheid die artikel 13, tweede lid, van het ontwerp aan de Minister laat, te onbepaald is om toelaatbaar te zijn. Zo is niet duidelijk waaruit de "aanpassing" van het plafond door de Minister kan bestaan en worden evenmin criteria aangegeven op grond waarvan de Minister tot de beoogde aanpassing kan overgaan.

Artikel 21

Indien in artikel 21, § 3, laatste lid, van het ontwerp, met de term "referentievoet" hetzelfde begrip wordt beoogd als hetgeen in artikel 1, eerste lid, 7/, van het ontwerp wordt omschreven als het "referentiepercentage", dient - zoals in de Franse tekst van het ontwerp het geval is met de term "taux de référence" - de term "referentiepercentage" te worden gebruikt.

Bijlage

Wat de bijlage betreft, moet worden verwezen naar de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van de ontworpen regeling, onder 3. Onder voorbehoud daarvan valt nog op te merken dat, aangezien er slechts één bijlage is, deze niet hoeft te worden genummerd.

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 45.744/1
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 aux aides à la production d'éco-produits", 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 en faveur de la production d'écoproduits, visées aux articles 46 à 49 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 46 à 49, 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 25 du projet, réglant 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 19 à 24 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 21, § 3, dernier alinéa, 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.

En application de l'article 77 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007, les articles de cette ordonnance qui procurent un fondement juridique au projet doivent être mis en vigueur par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui signifie que le projet d'arrêté doit être complété par une disposition en ce sens et qu'il trouve notamment un fondement juridique dans l'article 77 précité.

3. Dans la mesure où l'article 4 du projet exclut certaines entreprises ou certains secteurs du bénéfice de l'aide, sans que cette exclusion résulte déjà du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 ⁽¹⁾, force est de relever que pareil dispositif, qui concerne la détermination du champ d'application du régime d'aide, requiert une habilitation suffisamment circonscrite du législateur régional bruxellois ⁽²⁾. Ce n'est toutefois pas le cas : dans l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 toute habilitation

⁽¹⁾ L'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de *minimis* énumère un certain nombre de secteurs qui échappent à l'application du règlement et qui sont en tout cas exclus.

⁽²⁾ Voir à cet égard l'observation formulée par le Conseil d'État, section de législation, sur l'article 6 (de l'époque) de l'avant-projet d'ordonnance organique "relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique", dans l'avis 41.757/1 du 14 décembre 2006 (*Doc. Parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., A-403/1 - 2006/2007, 41).

en ce sens fait défaut ⁽³⁾. Dans la mesure où, en dehors des cas mentionnés dans le règlement CE précité, il exclut des entreprises ou des secteurs des aides, l'article 4 du projet ne trouve de fondement juridique ni dans l'ordonnance organique, ni dans quelque autre disposition édictée par le législateur régional bruxellois.

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 premier alinéa (recommandation 2003/361/CE) du préambule.

La référence au règlement (CE) n° 1998/2006 dans le deuxième 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 deuxième 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};

⁽³⁾ Encore faut-il qu'une délégation de pouvoir trop générale faite au Ministre en vue d'adapter l'annexe du projet "en fonction des priorités politiques", puisse être considérée admissible (voir l'article 4 du projet).

Vu l'ordonnance organique du 13 décembre 2007 relative aux aides pour la promotion de l'expansion économique, les articles 46 à 49, 66, 71, 73 et 77;" ⁽⁴⁾.

3. L'arrêté en projet ne modifie, ni n'abroge les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale des 7 juillet 1994 et 4 juin 1998, auxquels il est fait référence respectivement aux cinquième et sixième alinéas du préambule du projet tel qu'il est soumis pour avis. Mentionner ces arrêtés dans le préambule n'est pas non plus nécessaire à une bonne compréhension de la réglementation en projet. Les alinéas précités doivent dès lors être omis du préambule ⁽⁵⁾.

Article 1^{er}

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 1^{er}, alinéa 2, du projet est dès lors superflu et doit être omis.

Article 2

1. L'article 2 du projet précise ce qui est déjà énoncé à l'article 46 de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007. Afin de ne laisser subsister aucune équivoque à cet égard, l'article 2 du projet devrait faire explicitement référence à l'article

⁽⁴⁾ La proposition de texte considère que le projet est complété par une disposition mettant en vigueur certains articles de l'ordonnance organique du 13 décembre 2007.

⁽⁵⁾ Au demeurant, l'arrêté du 4 juin 1998 "modifiant les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juillet 1994 et du 8 décembre 1994 portant exécution des articles 5, 6 et 8, § 2, de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1993 concernant la promotion de l'expansion économique dans la Région de Bruxelles-Capitale" n'est pas désigné par son intitulé exact dans le préambule du projet.

concerné de l'ordonnance organique. Dans ce cas, l'article 2 du projet pourrait s'énoncer comme suit :

"Dans les limites des crédits budgétaires disponibles, le Ministre peut octroyer l'aide visée à l'article 46 de l'ordonnance organique".

Article 5

Il s'impose de remanier le texte néerlandais de l'article 5, § 1^{er}, du projet afin d'en améliorer la lisibilité. En effet, l'énumération qui, dans ce paragraphe, suit la phrase "Dit laatste toont aan, ten opzichte van vergelijkbare producten :", ne s'articule pas bien avec cette phrase.

Article 13

L'article 13 du projet prévoit un maximum de 80.000 euros par entreprise et par année civile pour l'aide octroyée, une dérogation motivée pouvant en outre être accordée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour des projets spécifiques. Par ailleurs, le Ministre peut adapter le plafond au bénéfice de l'ensemble des entreprises, moyennant communication préalable au gouvernement.

Force est de constater que la règle en projet, qui plafonne le montant de l'aide, n'est pas identique à celle inscrite à l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006, et que l'article 13 du projet n'exclut pas, en ce qui concerne ce plafonnement, de déroger aux prescriptions de l'article 2, paragraphe 2, du règlement précité.

Il est à noter en outre que la compétence que l'article 13, alinéa 2, du projet laisse au Ministre est trop vague pour être admissible. On n'aperçoit pas, ainsi, en quoi peut consister l'"adaptation" du plafond par le Ministre ni les critères sur la base desquels le Ministre peut procéder à cette adaptation.

Article 21

Si, par le terme "referentievoet", l'article 21, § 3, dernier alinéa, du texte néerlandais du projet, vise la même notion que celle définie à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 7/, du projet comme "referentiepercentage", on utilisera le terme "referentiepercentage" comme dans le texte français du projet qui utilise le terme "taux de référence".

Annexe

En ce qui concerne l'annexe, on se reportera au point 3 de l'examen de la portée et du fondement juridique du régime en projet. Il est à noter, sous réserve de cette observation, qu'il n'y a pas lieu de numérotter l'annexe dès lors qu'il n'y en a qu'une seule.

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