



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.486/1
van 24 juni 2021

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vastlegging van de forfaitaire bedragen voor de uitgaven in verband met vluchten en verblijf-, maaltijd- en reiskosten in het land van bestemming als bepaald in artikel 17 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2017 houdende uitvoering van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel en de aantrekking van buitenlandse investeringen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 69.486/1
du 24 juin 2021

sur

un projet d’arrêté ministériel ‘fixant les montants forfaitaires des dépenses liées aux frais de voyage par avion, d’hébergement, de repas et de déplacement dans le pays de destination tels que prévus à l’article 17 de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2017 portant exécution de l’ordonnance du 13 janvier 1994 relative à la promotion du commerce extérieur et à l’attraction des investissements étrangers de la Région de Bruxelles-Capitale’

Op 31 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vastlegging van de forfaitaire bedragen voor de uitgaven in verband met vluchten en verblijf-, maaltijd- en reiskosten in het land van bestemming als bepaald in artikel 17 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2017 houdende uitvoering van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel en de aantrekking van buitenlandse investeringen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juni 2021.

*

Le 31 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant les montants forfaitaires des dépenses liées aux frais de voyage par avion, d'hébergement, de repas et de déplacement dans le pays de destination tels que prévus à l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2017 portant exécution de l'ordonnance du 13 janvier 1994 relative à la promotion du commerce extérieur et à l'attraction des investissements étrangers de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 17 juin 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 juin 2021.

*

1. 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe om de subsidieerbare uitgaven in verband met vluchten en verblijf-, maaltijd- en reiskosten naar aanleiding van prospectieopdrachten in het buitenland te regelen. De bijlage bij het ontwerp legt de forfaitaire bedragen vast afhankelijk van het land van bestemming.

3. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 17 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2017 ‘houdende uitvoering van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel en de aantrekking van buitenlandse investeringen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, zoals het wordt vervangen bij artikel 15 van het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2017 houdende uitvoering van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.¹ Die bepaling kan op haar beurt geacht worden rechtsgrond te vinden in artikel 3 van de ordonnantie van 13 januari 1994 ‘betreffende de bevordering van de buitenlandse handel en de aantrekking van buitenlandse investeringen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. Meer in het bijzonder bepaalt artikel 3, 5°, van die ordonnantie dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op rechtstreekse of indirecte wijze de buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ondersteunt en bevordert, inzonderheid de uitvoer naar en de afzet in het buitenland door “het begeleiden en ondersteunen van ondernemingen inzake buitenlandse prospectie en aanwezigheid in het buitenland”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

VOORAFGAANDE OPMERKING

4. Aangezien het ontworpen ministerieel besluit rechtsgrond vindt in een bepaling van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zoals die wordt vervangen door het ontwerp van besluit dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 69.487/1, zal erop moeten worden toegezien dat de betrokken bepaling van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke

¹ Het desbetreffende ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering maakt het voorwerp uit van adviesaanvraag 69.487/1 die gelijktijdig met de voorliggende adviesaanvraag aan de afdeling Wetgeving werd toegezonden. De adviesvragende overheid dient erop toe te zien dat in de toekomst steeds duidelijk blijkt welke ontwerpen effectief om advies worden voorgelegd. Meer bepaald kon *in casu* uit de adviesaanvraag niet met voldoende zekerheid worden afgeleid dat het de bedoeling was om, naast de tekst van het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, ook die van het ontwerp van ministerieel besluit om advies voor te leggen en dat het dus niet louter de bedoeling was om deze laatste enkel ter informatie aan de afdeling Wetgeving mee te delen.

Regering uiterlijk samen met het ministerieel besluit, dat in ontwerpvorm voorligt, zal zijn in werking getreden en bekendgemaakt.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Opschrift

5. In het opschrift van het ontwerp – en in artikel 1 van het ontwerp – wordt melding gemaakt van “uitgaven in verband met vluchten” (“dépenses liées aux frais de voyage par avion”). Hiermee wordt de terminologie overgenomen van artikel 17 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2017, zoals die bepaling wordt vervangen door het ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 69.487/1. In dat verband dient te worden gewezen op de opmerking die onder randnummer 14 van advies 69.487/1 bij het ontworpen artikel 17 van het besluit van 19 juli 2017 wordt gemaakt. Indien, ter wille van een eenvormige terminologie in het laatstgenoemde besluit, zou worden geopteerd voor een aanpassing van de terminologie in het ontworpen artikel 17 van dat besluit, zullen uiteraard ook het opschrift van het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit en artikel 1 ervan dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

Aanhef

6. Rekening houdend met hetgeen in dit advies over de rechtsgrond wordt opgemerkt, schrijve men aan het einde van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp “... van buitenlandse investeringen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, artikel 3, gewijzigd bij de ordonnantie van 18 mei 2017;”.

7. Aan het einde van het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2017, schrijve men “... van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, artikel 17, vervangen bij het besluit van (...)”. *In casu* verdient het des te meer aanbeveling om te vermelden dat het om artikel 17 van het betrokken besluit gaat zoals het wordt vervangen door het ontwerp dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 69.487/1.

8. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar het op te heffen ministerieel besluit van 22 december 2017. Dat ministerieel besluit wordt evenwel niet vermeld aan de hand van het opschrift van dat besluit zoals dit momenteel geldt, maar wel door middel van een aangepast en verruimd opschrift. In de aanhef van het ontwerp dient evenwel melding te worden gemaakt van het correcte opschrift van het betrokken ministerieel besluit, zoals dit momenteel geldt.

Ook valt nog te vermelden dat in de aanhef van een wijzigend besluit geen melding moet worden gemaakt van de nog van kracht zijnde normatieve teksten die in het verleden al wijzigingen hebben aangebracht in het te wijzigen of op te heffen besluit. Aan het einde van het derde lid van de aanhef moet de zinsnede “, gewijzigd bij het ministerieel besluit van 5 juni 2018” bijgevolg worden geschrapt.²

9. De ordonnantie waarvan melding wordt gemaakt in het vierde lid van de aanhef van het ontwerp, strekt de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond en de verwijzing ernaar wordt om die reden het best uit de aanhef weggelaten.³

10. In het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt melding gemaakt van “de beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 januari 2021 aangaande de inwerkingtreding van de bepalingen met betrekking tot de subsidie voor deelname aan virtuele beurzen”. Ook die vermelding zou uit de aanhef van het ontwerp moeten worden weggelaten. Indien met de betrokken verwijzing evenwel wordt beoogd om het juridische kader van de ontworpen regeling te duiden en deze vermelding om die reden in de aanhef zou worden behouden, wordt dat het best in de vorm van een considerans gedaan.

11. In de Nederlandse tekst van het achtste lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient de correcte datum te worden vermeld waarop de akkoordbevinding door de Minister van Begroting is gegeven, namelijk op 12 februari 2021 (niet: 4 februari 2021).

Artikel 2

12. De redactie van artikel 2 van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst te worden gecorrigeerd als volgt:

“Het ministerieel besluit van 22 december 2017 tot vastlegging van de forfaitaire bedragen voor de uitgaven die verband houden met de huisvestingskosten en de reiskosten per vliegtuig als bepaald in artikel 17 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2017 houdende uitvoering van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gewijzigd bij het ministerieel besluit van 5 juni 2018, wordt opgeheven.”⁴

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ Het gaat meer bepaald om de ordonnantie van 18 december 2020 ‘houdende de Algemene Uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2021’.

⁴ Met het wijzigende ministerieel besluit wordt bedoeld op het ministerieel besluit van 5 juni 2018 ‘tot wijziging van de bijlage van het ministerieel besluit van 22 december 2017 tot vastlegging van de forfaitaire bedragen voor de uitgaven die verband houden met de huisvestingskosten en de reiskosten per vliegtuig als bepaald in artikel 17 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2017 houdende uitvoering van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Ook in de Franse tekst van artikel 2 van het ontwerp moet nog melding worden gemaakt van het wijzigende ministerieel besluit van 5 juni 2018.

Artikel 3

13. Artikel 3 van het ontwerp doet ervan blijken dat het ontworpen ministerieel besluit in werking treedt op een nog niet nader bepaalde datum.

De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende toelichting:

“Het MB treedt op hetzelfde moment in werking als het voor advies voorliggende regeringsbesluit. Er is geen retroactiviteit voorzien.

Het regeringsbesluit dient, rekening houdend met het advies van de Raad van State, in derde lezing door de Regering te worden goedgekeurd. Nadien zal het in werking treden volgens de gebruikelijke regels, 10 dagen na haar publicatie.”

Indien het niet de bedoeling is om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, kan artikel 3 uit het ontwerp worden weggelaten. Wel zal uiteraard bij de bekendmaking rekening moeten worden gehouden met de datum van bekendmaking van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 69.487/1 (zie ook de voorafgaande opmerking *sub* 4).

*

1. 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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de régler les dépenses admises à la subvention liées aux frais de voyage par avion, d'hébergement, de repas et de déplacement à l'occasion de missions de prospection à l'étranger. L'annexe du projet fixe les montants forfaitaires en fonction du pays de destination.

3. Le régime en projet trouve un fondement juridique dans l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2017 'portant exécution de l'ordonnance du 13 janvier 1994 relative à la promotion du commerce extérieur et à l'attraction des investissements étrangers de la Région de Bruxelles-Capitale', tel qu'il est remplacé par l'article 15 du projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2017 portant exécution de l'ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale'¹. Cette disposition peut à son tour être réputée trouver un fondement juridique dans l'article 3 de l'ordonnance du 13 janvier 1994 'relative à la promotion du commerce extérieur et à l'attraction des investissements étrangers de la Région de Bruxelles-Capitale'. Plus particulièrement, l'article 3, 5^o, de cette ordonnance dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale assure, directement ou indirectement, le soutien et la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, en particulier les exportations et les débouchés à l'étranger, par « l'accompagnement et le soutien des entreprises en matière de prospection étrangère et de présence à l'étranger ».

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

4. L'arrêté ministériel en projet trouvant un fondement juridique dans une disposition de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, telle qu'elle est remplacée par le projet d'arrêté faisant l'objet de la demande d'avis 69.487/1, il y aura lieu de veiller à ce que la disposition concernée de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale entre en

¹ Ledit projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait l'objet de la demande d'avis 69.487/1, qui a été envoyée à la section de législation en même temps que la demande d'avis à l'examen. L'autorité dont émane la demande d'avis doit veiller à ce qu'à l'avenir, il apparaisse toujours clairement quels projets sont effectivement soumis pour avis. Plus particulièrement, on ne pouvait, en l'espèce, déduire de la demande d'avis avec une certitude suffisante que l'intention était de soumettre pour avis, outre le texte du projet de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, aussi celui du projet d'arrêté ministériel et qu'il ne s'agissait donc pas seulement de communiquer ce dernier à la section de législation uniquement à titre d'information.

vigueur et soit publiée au plus tard en même temps que l'arrêté ministériel dont le projet est à l'examen.

OBSERVATIONS PAR ARTICLES

Intitulé

5. Dans l'intitulé du projet – et à l'article 1^{er} du projet – il est fait mention de « dépenses liées aux frais de voyage par avion » (« uitgaven in verband met vluchten »). Ce faisant, le projet reproduit la terminologie utilisée à l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2017, telle que cette disposition est remplacée par le projet faisant l'objet de la demande d'avis 69.487/1. À cet égard, on se reportera à l'observation formulée au point 14 de l'avis 69.487/1 concernant l'article 17 en projet de l'arrêté du 19 juillet 2017. Si, dans un souci d'uniformisation de la terminologie de l'arrêté cité en dernier, l'on opte pour une adaptation de la terminologie de l'article 17 en projet de cet arrêté, il faudra bien entendu aussi adapter en conséquence l'intitulé du projet d'arrêté ministériel à l'examen et son article 1^{er}.

Préambule

6. Compte tenu des observations formulées à propos du fondement juridique dans le présent avis, on écrira à la fin du premier alinéa du préambule du projet : « ... des investissements étrangers de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 3, modifié par l'ordonnance du 18 mai 2017 ; ».

7. À la fin de l'alinéa du préambule faisant référence à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2017, on écrira « ...de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 17, remplacé par l'arrêté du (...) ». En l'espèce, il est d'autant plus recommandé de mentionner qu'il s'agit de l'article 17 de l'arrêté concerné, tel qu'il est remplacé par le projet faisant l'objet de la demande d'avis 69.487/1.

8. Au troisième alinéa du préambule, il est fait référence à l'arrêté ministériel du 22 décembre 2017 dont l'abrogation est envisagée. Cet arrêté ministériel ne porte toutefois pas l'intitulé, tel qu'il s'énonce actuellement, mais bien un intitulé adapté et élargi. Le préambule du projet devra cependant mentionner l'intitulé correct de l'arrêté ministériel concerné, tel qu'il est libellé actuellement.

En outre, il convient encore de relever que le préambule d'un arrêté modificatif ne doit pas faire état des textes normatifs encore en vigueur qui ont déjà apporté par le passé des modifications à l'arrêté dont la modification ou l'abrogation est envisagée. À la fin du troisième alinéa du préambule, le segment de phrase « , modifié par l'arrêté ministériel du 5 juin 2018 » sera par conséquent supprimé ².

9. L'ordonnance dont fait mention le quatrième alinéa du préambule du projet ne procure pas de fondement juridique au régime en projet et mieux vaudrait, pour ce motif, distraire sa référence du préambule ³.

10. Le cinquième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, mentionne « la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 janvier 2021 concernant l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la subvention pour la participation à des foires virtuelles ». De même, il conviendrait d'omettre cette référence du préambule du projet. Si la référence concernée vise toutefois à préciser le cadre juridique du régime en projet et si cette référence devait, pour ce motif, être maintenue dans le préambule, mieux vaudrait le faire sous la forme d'un considérant.

11. Dans le texte néerlandais du huitième alinéa du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, il faut indiquer la date correcte à laquelle l'accord du Ministre du Budget a été donné, à savoir le 12 février 2021 (et non : le 4 février 2021).

Article 2

12. La formulation de l'article 2 du projet devra être rectifiée dans le texte néerlandais comme suit :

« Het ministerieel besluit van 22 december 2017 tot vastlegging van de forfaitaire bedragen voor de uitgaven die verband houden met de huisvestingskosten en de reiskosten per vliegtuig als bepaald in artikel 17 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2017 houdende uitvoering van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gewijzigd bij het ministerieel besluit van 5 juni 2018, wordt opgeheven » ⁴.

Dans le texte français de l'article 2 du projet, il convient également de faire mention de l'arrêté ministériel modificatif du 5 juin 2018.

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 30, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ Il s'agit plus particulièrement de l'ordonnance du 18 décembre 2020 'contenant le Budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2021'.

⁴ Par l'arrêté ministériel modificatif, on entend l'arrêté ministériel du 5 juin 2018 'modifiant l'annexe de l'arrêté ministériel du 22 décembre 2017 fixant les montants forfaitaires des dépenses liées aux frais d'hébergement et aux frais de voyage en avion tels que prévus à l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2017 portant exécution de l'ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale'.

Article 3

13. Il ressort de l'article 3 du projet que l'arrêté ministériel en projet entre en vigueur à une date encore indéterminée.

À ce sujet, le délégué a donné l'explication suivante :

« Het MB treedt op hetzelfde moment in werking als het voor advies voorliggende regeringsbesluit. Er is geen retroactiviteit voorzien.

Het regeringsbesluit dient, rekening houdend met het advies van de Raad van State, in derde lezing door de Regering te worden goedgekeurd. Nadien zal het in werking treden volgens de gebruikelijke regels, 10 dagen na haar publicatie ».

Si l'intention n'est pas de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, l'article 3 peut être omis du projet. Bien entendu, il faudra tenir compte, lors de la publication, de la date de publication de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui fait l'objet de la demande d'avis 69.487/1 (voir aussi l'observation préalable sous le point 4).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME