L. 23.528/1.
L. 23.529/1.
L. 23.530/1.
L. 23.531/1.
L. 23.532/1.
L. 23.533/1.
L. 23.534/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 27 juni 1994 door de Minister van Economie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot uitvoering van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest" (L. 23.528/1),

2° een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende tegemoetkomingen voor de prospectie en de aanwezigheid op de markten buiten de Europese Unie" (L. 23.529/1),

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie de la Région de Bruxelles-Capitale, le 27 juin 1994, d'une demande d'avis sur :

1° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "portant exécution de l'ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale" (L. 23.528/1),

2° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux aides pour la prospection et la présence à l'étranger sur les marchés hors de l'Union Europeenne" (L. 23.529/1),

.../...

3° een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot toekenning van tegemoetkomingen voor de deelneming aan aanbestedingen op markten buiten de Europese Unie" (L. 23.530/1),

3° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux aides pour la participation aux appels d'offres pour des marchés hors de l'Union Européenne" (L. 23.530/1),

4° een ontwerp van besluit van de Brussele Hoofdstedelijke Regering "tot toekenning van tegemoetkomingen voor de deelneming aan beurzen in het buitenland en in België" (L. 23.531/1),

4° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux aides pour la participation à des foires à l'étranger et en Belgique" (L. 23.531/1),

5° een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot toekenning van tegemoetkomingen voor de deelname aan opleidingsprogramma's" (L. 23.532/1),

5° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux aides pour la participation à des programmes de formation" (L. 23.532/1),

6° een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot toekenning van tegemoetkomingen voor de tussenkomst van exportdeskundigen" (L. 23.533/1),

6° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux aides pour l'intervention d'experts en commerce extérieur" (L. 23.533/1),

.../...

7° een ontwerp van besluit van de Busselse Hoofdstedelijke Regering "tot toekenning van tegemoetkomingen voor de realisatie van promotiedocumenten" (L. 23.534/1),

heeft op 14 juli 1994 het volgend advies gegeven :

7° un projet d'arrêté du Gouvernement de Bruxelles-Capitale "relatif aux aides pour la réalisation de documents de promotion" (L. 23.534/1),

a donné le 14 juillet 1994 l'avis suivant :

STREKKING VAN DE ONTWERPEN.

1. Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp nr. L. 23.528/1 is een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, strekkende tot de uitvoering van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het ontwerp strekt meer bepaald tot de uitvoering van artikel 6, § 2, van de ordonnantie, waarbij de Regering gemachtigd wordt om toelagen, renteloze leningen of terugvorderbare voorschotten toe te kennen.

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat een aantal algemene bepalingen. In het kader van dit advies dient inzonderheid gewezen te worden op artikel 2, waarbij aan de Minister bevoegd voor het afzet- en uitvoerbeleid, opdracht wordt gegeven om bepaalde aspecten van de steunverlening te regelen.

De hoofdstukken II tot VI regelen de tegemoetkomingen aan ondernemingen die via de volgende activiteiten bijdragen tot de buitenlandse handel :

- prospectie, aanwezigheid in het buitenland en deelneming aan "aanbestedingen op markten" (lees : "offerteaanvragen voor opdrachten") buiten de Europese Unie;

- deelneming aan beurzen in het buitenland en in België;

- deelneming aan opleidingsprogramma's;

- tussenkomst van exportdeskundigen;

- realisatie van promotiedocumenten.

Hoofdstuk VII bevat een bepaling in verband met tegemoetkomingen aan allerlei soorten instellingen en verenigingen die bijdragen tot de bevordering van de export van het Gewest.

Hoofdstuk VIII bevat de slotbepalingen.

2. De ontwerpen nrs. L. 23.529/1 tot L. 23.534/1 zijn ontwerpen van besluiten van de Minister van Economie welke, in het opschrift ervan, telkens ten onrechte als besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering worden aangeduid.

De eerste twee besluiten strekken tot de uitvoering van hoofdstuk II van het hiervoren genoemde ontwerp

nr. L. 23.528/1. De andere besluiten strekken tot de uitvoering van de hoofdstukken III, IV, V, respectievelijk VII van dat ontwerp.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

1. Uit artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 13 januari 1994 betreffende de bevordering van de buitenlandse handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en uit de thans aan de Raad van State voorgelegde ontwerpen blijkt dat een geheel van maatregelen wordt ingevoerd, welke ertoe strekken om onder meer - en vooral - ondernemingen steun te verlenen. Die maatregelen lijken gekwalificeerd te moeten worden als "steunmaatregelen" in de zin van de artikelen 92 tot 94 van het EG-Verdrag.

Artikel 93, lid 3, van dat Verdrag bepaalt dat de Commissie van elk voornemen tot invoering van steunmaatregelen tijdig op de hoogte wordt gebracht, zodat zij haar opmerkingen zou kunnen maken. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft overwogen, mag een Lid-Staat de duidelijke bepalingen van artikel 93, lid 3, niet terzijde stellen, bijvoorbeeld op grond dat die Staat de

voorgenomen steunmaatregel verenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt (1).

Bovendien volgt uit artikel 93, lid 3, zoals het Hof van Justitie heeft overwogen, dat de voorgenomen maatregel tot invoering van steun aan de Commissie medegedeeld moet worden voordat die maatregel in de interne rechtsorde goedgekeurd is (2).

In zijn advies over het ontwerp dat geleid heeft tot de genoemde ordonnantie van 13 januari 1994 stelde de Raad van State reeds de vraag of geen toepassing moest worden gemaakt van het bepaalde in artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag (3).

In antwoord op een gelijkaardige vraag in de bevoegde commissie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verklaarde de Minister van Economie evenwel dat het ontwerp

---

(1) Hof van Justitie, beschikking van 20 september 1983, Commissie/Frankrijk, 171/83 R, Jur., 1983 (2621), p. 2628, § 12.

(2) Zie Hof van Justitie, arrest van 27 maart 1984, Commissie/Italië, 169/82, Jur., 1984, (1603), p. 1615, §§ 10-11.

(3) Advies nr. L. 22.128/1 van 11 februari 1993, Parl. St., Br. H. Raad, 1992-93, nr. A-241/1, (12), 12.

van ordonnantie niet aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen was voorgelegd, op grond dat "de EEG nog geen regels inzake de bevordering van de buitenlandse handel heeft bepaald" (1).

Uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is gebleken dat de voor advies voorgelegde ontwerpen evenmin formeel ter kennis werden gebracht van de Commissie.

Aldus is voorbijgegaan aan een substantieel vormvereiste. Daarbij komt dat, zolang de procedure bedoeld in artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag haar beslag niet heeft gekregen, niet uitgesloten kan worden dat opmerkingen die in voorkomend geval door de Commissie zouden worden geformuleerd, nog tot een wijziging van de ontworpen regeling moeten leiden.

De conclusie is dan ook dat de ontwerpen niet in zoverre gereed zijn dat zij door de afdeling wetgeving ten gronde onderzocht zouden kunnen worden.

De Raad van State meent bovendien de aandacht te moeten vestigen op het feit dat, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie, de nationale rechterlijke instanties uit de miskenning van het vereiste van arti-

---

(1) Verslag van de commissie, Parl. St., Br. H. Raad, 1993-94, nr. A-241/2, p. 12.

kel 93, lid 3, van het EG-Verdrag de nodige gevolgen moeten trekken, zowel wat betreft de geldigheid van handelingen tot uitvoering van de niet-aangemelde steunmaatregelen, als wat betreft de terugvordering van in strijd met deze bepaling verleende financiële steun (1).

2. Ten overvloede dient ook nog het volgende te worden opgemerkt.

Het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe organieke regels in te voeren inzake het verlenen van toelagen. De ontwerpen van ministerieel besluit zijn kennelijk van aard om de begroting met nieuwe uitgaven te bezwaren.

Gelet op de budgettaire implicaties moeten de ontwerpen dan ook, overeenkomstig artikel 6, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van

---

(1) Hof van Justitie, arrest van 21 november 1991, "Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires", C-354/90, Jur. 1991, I, (5505), p. 5528, § 12.

de administratieve en begrotingscontrole (1), voor akkoord worden voorgelegd aan de Minister tot wiens bevoegdheid de Begroting behoort.

Naar is medegedeeld door de gemachtigde ambtenaar is er tot dusver geen akkoord van die Minister. Dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op 23 juni 1994 haar principiële goedkeuring aan de ontwerpen heeft gehecht, kan, volgens de rechtspraak van de Raad van State, afdeling wetgeving, het ontbreken van het akkoord van de Minister van Begroting niet goedmaken.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering zou enkel in de plaats kunnen treden van de Minister van Begroting wanneer zij, met toepassing van artikel 10 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961, gelezen in samenhang met artikel 83, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, in geval van weigering van het begrotingsakkoord, op verzoek van de betrokken Minister - in casu de Minister van Economie - optreedt als het Comité voor financiën en begroting. In dat geval is evenwel een

---

(1) Die regeling is krachtens artikel 71, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten.

uitdrukkelijke beslissing in die zin van de Regering vereist. Uit de aan de Raad van State voorgelegde stukken blijkt niet dat van de hiervoren bedoelde mogelijkheid gebruik is gemaakt.

Ook om die reden zijn de ontwerpen niet in zoverre gereed dat zij door de afdeling wetgeving ten gronde onderzocht zouden kunnen worden. De hiernavolgende algemene opmerking moet dan ook met dit voorbehoud worden gelezen.

ALGEMENE OPMERKING.

Artikel 2 van het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (ontwerp nr. L. 23.528/1) verleent aan de Minister belast met het afzet- en uitvoer-beleid, een ruime opdracht. Zo wordt hij onder meer belast met het bepalen van "de tussenkomstcriteria en de -barema's" en van "de aanvaardbare bedragen". De ontwerpen van ministerieel besluit strekken ertoe uitvoering te geven aan de aldus verleende opdracht.

Vastgesteld moet worden dat, bij ontstentenis van een bepaling ter zake in de ordonnantie, aan de Minister een te ruime opdracht wordt gegeven. De Minister kan enkel belast worden met het bij wege van verordening regelen van

punten van ondergeschikt belang, doch kan niet belast worden met het uitwerken van essentiële aspecten van een regeling.

Mede gelet op deze vaststelling zullen de ontwerpen in elk geval grondig herwerkt moeten worden.

PORTEE DES PROJETS.

1. Le projet n○ L. 23.528/1 soumis au Conseil d'Etat est un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tendant à exécuter l'ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le projet vise plus particulièrement à mettre en oeuvre l'article 6, § 2, de l'ordonnance qui habilite le Gouvernement à accorder des subventions, des prêts sans intérêts ou des avances récupérables.

Le chapitre Ier du projet comporte un certain nombre de dispositions générales. Dans le cadre du présent avis, il y a notamment lieu de distinguer l'article 2 chargeant le Ministre qui a la politique des débouchés et des exportations dans ses attributions, de régler certains aspects du régime des aides.

Les chapitres II à VI règlent les aides accordées aux entreprises qui contribuent au commerce extérieur par les activités suivantes :

- la prospection, la présence à l'étranger et la participation aux appels d'offres pour des marchés hors de l'Union européenne;

- la participation à des foires à l'étranger et en Belgique;

- la participation à des programmes de formation;

- l'intervention d'experts en commerce extérieur;

- la réalisation de documents de promotion.

Le chapitre VII comporte des dispositions relatives aux aides accordées à diverses institutions et associations contribuant à la promotion des exportations de la Région.

Le chapitre VIII renferme les dispositions finales.

2. Les projets n^os L. 23.529/1 à L. 23.534/1 sont des projets d'arrêtés du Ministre de l'Economie qui sont, chaque fois, désignés à tort dans leur intitulé comme étant des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les deux premiers arrêtés tendent à mettre en oeuvre le chapitre II du projet n° L. 23.528/1 précité. Les autres arrêtés visent à exécuter les chapitres III, IV, V et VII de ce projet.

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS.

1. Il appert de l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 13 janvier 1994 concernant la promotion du commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale et des projets

actuellement soumis au Conseil d'Etat, qu'il est instauré un ensemble de mesures visant notamment - et surtout - à aider des entreprises. Ces mesures semblent devoir être qualifiées d'"aides" au sens des articles 92 à 94 du Traité CE.

L'article 93, paragraphe 3, de ce Traité dispose que la Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer des aides. Comme l'a considéré la Cour de Justice des Communautés européennes, un Etat membre ne peut passer outre aux dispositions claires de l'article 93, paragraphe 3, par exemple parce qu'il estime la mesure d'aide projetée compatible avec le marché commun (1).

En outre, comme l'a considéré la Cour de Justice, il résulte de l'article 93, paragraphe 3, que la mesure projetée tendant à instituer des aides doit être notifiée à la Commission avant que cette mesure soit approuvée dans l'ordre juridique interne (2).

En son avis relatif au projet dont est issue l'ordonnance précitée du 13 janvier 1994, le Conseil d'Etat

---

(1) Cour de Justice, ordonnance du 20 septembre 1983, Commission/France, 171/83 R, Rec., 1983, (2621), p. 2628, § 12.

(2) Voir Cour de Justice, arrêt du 27 mars 1984, Commission/Italie, 169/82, Rec., 1984, (1603), p. 1615, §§ 10-11.

posait déjà la question de savoir s'il ne devait pas être fait application des dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du Traité CE (1).

En réponse à une question similaire posée au sein de la commission compétente du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le Ministre de l'Economie a toutefois répondu que le projet d'ordonnance n'avait pas été soumis à la Commission des Communautés européennes, au motif que "la CEE n'a pas encore fixé de règles en matière de promotion du commerce extérieur" (2).

Il est ressorti des déclarations du fonctionnaire délégué que les projets soumis pour avis n'ont pas davantage été formellement notifiés à la Commission.

Une formalité substantielle a donc ainsi été négligée. En outre, tant que la procédure visée à l'article 93, paragraphe 3, du Traité CE n'a pas été accomplie, il n'est pas à exclure que des observations qui seraient formulées le cas échéant par la Commission, doivent encore entraîner une modification des dispositions en projet.

---

(1) Avis n° L. 22.128/1 du 11 février 1993, Doc. parl., C.R.B., 1992-93, n° A-241/1, (12), 12.

(2) Rapport de la commission, Doc. parl., C.R.B., 1993-94, n° A-241/2, p. 12.

Force est donc de conclure que les projets ne sont pas en état d'être examinés quant au fond par la section de législation.

Le Conseil d'Etat estime en outre devoir attirer l'attention sur le fait que, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, les juridictions nationales doivent induire de la méconnaissance de la condition de l'article 93, paragraphe 3, du Traité CE, les conséquences utiles, tant en ce qui concerne la validité des actes comportant mise à exécution des mesures d'aides non notifiées qu'en ce qui concerne le recouvrement des soutiens financiers accordés au mépris de cette disposition (1).

2. Il y a lieu par surcroît d'encore observer ce qui suit.

Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis au Conseil d'Etat vise à instaurer des règles organiques en matière d'octroi de subventions. Les projets d'arrêtés ministériels sont manifestement de nature à grever le budget de nouvelles dépenses.

Vu les implications budgétaires, les projets doivent dès lors être soumis, conformément à l'article 6, 2°

---

(1) Cour de Justice, arrêt du 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires, C-354/90, Rec., 1991, I (5505), p. 5528, § 12.

et 3°, de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire (1), à l'accord du Ministre qui a le budget dans ses attributions.

Selon les informations communiquées par le fonctionnaire délégué du Gouvernement, l'accord de ce Ministre fait encore défaut à ce jour. Le fait que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ait, le 23 juin 1994, donné son approbation de principe aux projets, ne saurait, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, section de législation, compenser le défaut d'accord du Ministre du Budget.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne pourrait se substituer au Ministre du Budget que si, devant un refus d'accord budgétaire, le Gouvernement, à la requête du Ministre intéressé - en l'occurrence le Ministre de l'Economie - agissait en tant que Comité des finances et du budget, en application de l'article 10 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961, combiné avec l'article 83, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Une décision expresse du Gouvernement est toutefois requise dans ce cas. Il n'appert pas des pièces soumises au Conseil d'Etat qu'il ait été fait usage de la possibilité précitée.

---

(1) Cette réglementation est applicable aux Communautés et aux Régions en vertu de l'article 71, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Pour ce motif également, les projets ne sont pas en état d'être examinés quant au fond par la section de législation. L'observation générale qui suit doit dès lors être lue sous cette réserve.

OBSERVATION GENERALE.

L'article 2 du projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (projet n° L. 23.528/1) accorde au Ministre ayant la politique des débouchés et de l'exportation dans ses attributions une délégation étendue. Ainsi, il est notamment chargé de déterminer "les critères et les barèmes d'intervention" et "les montants admissibles". Les projets d'arrêtés ministériels visent à mettre en oeuvre la délégation ainsi attribuée.

Force est de constater que, à défaut de disposition y afférente dans l'ordonnance, il est donné une délégation trop étendue au Ministre. Ce dernier peut uniquement être chargé de régler, par voie réglementaire, des points d'importance secondaire, mais ne saurait être chargé de la mise en oeuvre des aspects essentiels d'une réglementation.

Eu égard, notamment, à cette constatation, il importera en tout cas de remanier fondamentalement les projets.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
Mevrouw Madame	: S. VANDERHAEGEN,	kamervoorzitter, président de chambre,
de Heren Messieurs	: M. VAN DAMME, : P. LEMMENS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	J. GIJSSELS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	: A. BECKERS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VANDERHAEGEN.