RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.092/1
van 3 juni 2019

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de vestigingssteun in de Zones van Economische Uitbouw in de Stad’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 66.092/1
du 3 juin 2019

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale ‘relatif à l’aide à l’implantation dans les Zones d’Economie Urbaine Stimulée’

‡LW-BDGTODFBG-GGAJCVT‡

Op 30 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de vestigingssteun in de Zones van Economische Uitbouw in de Stad'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2019.

*

Le 30 avril 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale 'relatif à l'aide à l'implantation dans les Zones d'Economie Urbaine Stimulée'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 23 mai 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2019.

*

‡LW-BDGTODFBG-GGAJCVT‡

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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe een regeling van vestigingssteun in de Zones van Economische Uitbouw in de Stad (ZEUS), zoals bedoeld in artikel 23 van de ordonnantie van 3 mei 2018 'betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen' en die werden afgebakend bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 11 oktober 2018 'tot bepaling van de zones van economische uitbouw in de stad' tot stand te brengen.

De vestigingssteun bedraagt 50% van de gemeentebelasting op de kantooroppervlakten die daadwerkelijk door de begunstigde is betaald, met een minimale tussenkomst van 500 euro en een maximale tussenkomst van 5.000 euro.

Het ontwerp is onderverdeeld in vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat de definities (artikel 1 van het ontwerp), bepaalt dat de minister steun verleent aan ondernemingen om de gemeentebelasting op de kantooroppervlakten van een vestigingseenheid in een Zone van Economische Uitbouw in de Stad te compenseren en dit onder de voorwaarden van de zogenaamde de-minimisverordening[1] (artikel 2) en bepaalt dat de sectoren die opgesomd zijn in de bijlage bij het besluit uitgesloten zijn van de steun (artikel 3). Het tweede hoofdstuk bepaalt de voorwaarden om de steun te kunnen genieten (artikel 4). Het derde hoofdstuk regelt de vorm en het bedrag van de steun (artikel 5). Het vierde hoofdstuk regelt de behandeling van de steunaanvraagdossiers en de vereffening van de steun (artikelen 6 tot 8). Het vijfde hoofdstuk ten slotte bevat de slotbepalingen, namelijk een inwerkingtredingsbepaling (artikel 9) en een uitvoeringsbepaling (artikel 10).

[1] Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 'betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun'.

‡LW-BDGTODFBG-GGAJCVT‡

4.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 26, 30 en 49 van de ordonnantie van 3 mei 2018 waaraan wordt gerefereerd in het derde lid van de aanhef, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, zoals vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', dat op grond van artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' van overeenkomstige toepassing is op de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

4.2. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt de vorm en de omvang van de steun en vindt, onder voorbehoud van hetgeen volgt, rechtsgrond in artikel 30, § 1, eerste lid, van de ordonnantie van 3 mei 2018, op grond waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "voor elk van de steunmaatregelen van deze ordonnantie de vorm, de intensiteit en de duur van de steun en de uitgaven en investeringen die in aanmerking komen voor steun" bepaalt.

In zoverre artikel 5 van het ontwerp de maximale tussenkomst vaststelt op 5.000 euro kan een meer specifieke rechtsgrond worden gevonden in artikel 30, § 3, van de ordonnantie van 3 mei 2018 op grond waarvan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "per begunstigde, voor elke steun het maximaal bedrag [kan] bepalen".

Artikel 5 van het ontwerp voorziet in "een minimale tussenkomst van 500 euro". Het is daarbij niet duidelijk of de steun zal worden geweigerd indien 50% van de betrokken gemeentebelasting minder dan 500 euro bedraagt, of dat in dat geval hoe dan ook 500 euro wordt toegekend. Beide hypotheses zijn in het licht van de ordonnantie van 3 mei 2018 echter problematisch. De ordonnantie van 3 mei 2018 voorziet niet in de mogelijkheid om een minimumbedrag vast te stellen. Aangezien artikel 26 van de ordonnantie steun betreft "om de gemeentebelasting op de kantooroppervlakten […] te compenseren" kan er hoe dan ook niet méér steun worden toegekend dan dat er gemeentebelasting is betaald. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering stelt in artikel 5 van het ontwerp, op grond van artikel 30, § 1, eerste lid, van de ordonnantie van 3 mei 2018, het steunniveau vast op 50%. Mede in het licht van het gelijkheidsbeginsel en het feit dat er geen sprake is van een steunverhoging die kan worden ingepast in artikel 30, § 2, van de ordonnantie van 3 mei 2018, kan van dat percentage niet (impliciet) worden afgeweken door hetzij geen steun toe te kennen (0%), hetzij hoe dan ook 500 euro toe te kennen (>50%) wanneer 50% van de gemeentebelasting minder bedraagt dan 500 euro. Artikel 5, eerste lid, kan dan ook geen doorgang vinden in zoverre het voorziet in "een minimale tussenkomst van 500 euro".

VORMVEREISTEN

5. In de Nederlandse tekst van het vierde lid van de aanhef wordt verwezen naar "de gendertest, opgesteld op 14 januari 2019".

Op 1 januari 2019 is de ordonnantie van 4 oktober 2018 'tot invoering van de gelijkekanstentest' in werking getreden. Overeenkomstig artikel 2, § 1, 1°, van die ordonnantie stelt "[e]lke minister en staatssecretaris […] een evaluatieverslag op voor […] wetgevende of reglementaire ontwerpen". Het evaluatieverslag betreft onder meer "de impact van het ontwerp op het criterium van de genderdimensie, overeenkomstig de ordonnantie van 29 maart 2012

‡LW-BDGTODFBG-GGAJCVT‡

houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".[2] Het evaluatieverslag komt in de plaats van de zogenaamde 'gendertest'.[3]

Artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 november 2018 'tot uitvoering van de ordonnantie van 4 oktober 2018 tot invoering van de gelijke kansentest' luidt als volgt:

> "§ 1. Het model-evaluatieverslag van de impactanalyse, 'Gelijke kansentest' genoemd, zoals bedoeld in artikel 2, § 1 van de ordonnantie tot invoering van de 'Gelijke kansentest', wordt als bijlage bij dit besluit gevoegd. Het evaluatieverslag wordt ingevuld door de personen die het betrokken ontwerp opstellen. Die persoon kan een kabinetsmedewerker zijn of een ambtenaar van het betrokken bestuur.
>
> § 2. Het evaluatieverslag wordt ingevuld voor de eerste toevoeging aan de agenda van de Ministerraad.
>
> […]"

Volgens de bij het ontwerp gevoegde 'Nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering' werd het ontwerpbesluit "in eerste lezing goedgekeurd op 21 februari 2019".

Bijgevolg moet over het ontwerp geen gendertest, maar wel een gelijkekansentest worden opgesteld. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt dat er wel degelijk een gelijkekansentest werd ingevuld, al draagt deze de datum 30 november 2018.[4]

De adviesaanvrager moet zich ervan vergewissen dat effectief aan dit vormvoorschrift is voldaan. De aanhef van het ontwerp zal dienovereenkomstig dienen te worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Artikel 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de "in dit besluit bedoelde bedragen […] exclusief BTW en exclusief belastingen van eender welke aard" zijn.

Er kan evenwel niet worden ingezien hoe deze regel zinvol kan worden toegepast ten aanzien van een steunmaatregel die uitsluitend de terugbetaling van (een gedeelte van) een gemeentelijke belasting betreft.

Artikel 1, tweede lid, moet dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

[2] Artikel 2, § 1, tweede lid, van de ordonnantie van 4 oktober 2018.

[3] Zie het bij artikel 5 van de ordonnantie van 4 oktober 2018 gewijzigde artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 'houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

[4] De Franse tekst verwijst terecht naar "le test égalité des chances" maar vermeldt een verkeerde datum.

‡LW-BDGTODEBG-GGAJCVT‡

Artikel 2

7. Het verdient ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid aanbeveling dat in de tekst van artikel 2 van het ontwerp, wordt geëxpliciteerd dat het de steun betreft zoals wordt bedoeld in artikel 26 van de ordonnantie van 3 mei 2018.

Artikel 5

8.1. Onder voorbehoud van de opmerking onder randnummer 4.2 dient in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp te worden verduidelijkt of de aldaar vermelde bedragen betrekking hebben op één aanslagjaar dan wel op de in artikel 5, tweede lid, van het ontwerp bedoelde drie gecumuleerde aanslagjaren.

8.2. De vraag rijst hoe de bepaling om "tot drie aanslagjaren voor eenzelfde steunaanvraag [te] cumuleren" kan worden toegepast, nu het onduidelijk is vanaf welk aanslagjaar eenzelfde steunaanvraag kan worden gecumuleerd.

8.3. Het is dan ook raadzaam deze bepalingen aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

Artikel 9

9. In artikel 9 van het ontwerp moet de datum van inwerkingtreding worden opgenomen.

*

‡LW-BDGTODFBG-GGAJCVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que les élections du 26 mai 2019 ont pour conséquence que le Gouvernement, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau Gouvernement, ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de mettre en place un régime d'aide à l'implantation dans les Zones d'économie urbaine stimulée (ZEUS), visées à l'article 23 de l'ordonnance du 3 mai 2018 'relative aux aides pour le développement économique des entreprises' et délimitées par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 octobre 2018 'déterminant les zones d'économie urbaine stimulée'.

L'aide à l'implantation s'élève à 50% de la taxe communale sur les bureaux effectivement payée par le bénéficiaire, avec une intervention minimale de 500 euros et une intervention maximale de 5.000 euros.

Le projet est subdivisé en cinq chapitres. Le chapitre 1er contient les définitions (article 1er du projet), prévoit que le ministre octroie une aide aux entreprises pour compenser la taxe communale sur les immeubles ayant une affectation de bureaux pour une unité d'établissement située dans une Zone d'économie urbaine stimulée, et ce aux conditions visées dans le règlement dit « de minimis » [1] (article 2), et énonce que les secteurs énumérés dans l'annexe de l'arrêté sont exclus de l'aide (article 3). Le chapitre 2 définit les conditions pour bénéficier de l'aide (article 4). Le chapitre 3 en règle la forme et le montant (article 5). Le chapitre 4 règle l'instruction des dossiers de demande d'aide et de liquidation de celle-ci (articles 6 à 8). Enfin, le chapitre 5 contient les dispositions finales, à savoir une disposition d'entrée en vigueur (article 9) et une disposition exécutoire (article 10).

[1] Règlement (CE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 'relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis'.

‡LW-BDGTODFBG-GGAJCVT‡

4.1. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles 26, 30 et 49 de l'ordonnance du 3 mai 2018, visés au troisième alinéa du préambule, combinés ou non avec le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, inscrit à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', que l'article 8, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' rend applicable, moyennant les adaptations nécessaires, au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

4.2. L'article 5 du projet détermine la forme et l'importance de l'aide et trouve, sous réserve de ce qui suit, un fondement juridique dans l'article 30, § 1er, alinéa 1er, de l'ordonnance du 3 mai 2018, sur la base duquel le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale détermine « pour chacune des aides prévues par la présente ordonnance la forme, l'intensité et la durée de l'aide et les dépenses et les investissements éligibles ».

Dans la mesure où l'article 5 du projet fixe l'intervention maximale à 5.000 euros, un fondement juridique plus spécifique peut être trouvé dans l'article 30, § 3, de l'ordonnance du 3 mai 2018, aux termes duquel le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « peut déterminer, par bénéficiaire, le montant maximal de chaque aide ».

L'article 5 du projet prévoit « une intervention minimale de 500 euros ». À cet égard, on n'aperçoit pas clairement si l'aide sera refusée si les 50% de la taxe communale concernée représentent un montant inférieur à 500 euros, ou si, dans ce cas, un montant de 500 euros est de toute façon octroyé. Les deux hypothèses posent néanmoins problème au regard de l'ordonnance du 3 mai 2018. Cette dernière ne prévoit pas la possibilité de fixer un montant minimal. Dès lors que l'article 26 de l'ordonnance vise une aide « pour compenser la taxe communale sur les immeubles ayant une affectation de bureaux », on ne peut en tout état de cause octroyer une aide plus importante que ce qui est payé à titre de taxe communale. Dans l'article 5 du projet, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, sur la base de l'article 30, § 1er, alinéa 1er, de l'ordonnance du 3 mai 2018, fixe le niveau de l'aide à 50%. Compte tenu notamment du principe d'égalité et du fait qu'il n'est pas question d'une majoration de l'aide susceptible de se concilier avec l'article 30, § 2, de l'ordonnance du 3 mai 2018, il ne peut être dérogé (implicitement) à ce pourcentage soit en n'accordant aucune aide (0%), soit en octroyant en tout état de cause 500 euros (>50%) lorsque les 50% de la taxe communale n'atteignent pas 500 euros. Par conséquent, l'article 5, alinéa 1er, ne peut se concrétiser en ce qu'il prévoit « une intervention minimale de 500 euros ».

FORMALITÉS

5. Le texte néerlandais du quatrième alinéa du préambule fait référence au « gendertest, opgesteld op 14 januari 2019 ».

L'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test d'égalité des chances' est entrée en vigueur le 1er janvier 2019. Conformément à l'article 2, § 1er, 1°, de cette ordonnance, « chaque ministre et secrétaire d'État établit un rapport d'évaluation pour les […] projets législatifs ou réglementaires ». Le rapport d'évaluation concerne notamment « l'impact du projet sur la dimension du genre, conformément à l'ordonnance du 29 mars 2012 portant

‡LW-BDGTODFBG-GGAJCVT‡

intégration de la dimension du genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale » [2]. Le rapport d'évaluation se substitue au test dit 'gender' [3].

L'article 1er de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 novembre 2018 'portant exécution de l'ordonnance du 4 octobre 2018 tenant à l'introduction du test égalité des chances' s'énonce comme suit :

> « § 1er. Le modèle de rapport d'évaluation de l'impact, dit 'test égalité des chances', tel que visé à l'article 2, § 1er de l'ordonnance tendant à l'introduction du test égalité des chances, est annexé au présent arrêté. Le rapport d'évaluation est complété par les personnes qui rédigent une nouvelle réglementation. Ces personnes peuvent être un collaborateur du cabinet ou un fonctionnaire de l'administration concernée.
>
> § 2. Le rapport d'évaluation doit être complété avant la première mise à l'ordre du jour au Conseil des ministres.
>
> […] ».

Selon la 'Note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale' jointe au projet, le projet d'arrêté a été « approuvé en première lecture le 21 février 2019 ».

Par conséquent, le projet doit faire l'objet non pas d'un test gender, mais bien d'un test d'égalité des chances (en néerlandais : « gelijkekansentest »). Il ressort des documents joints à la demande d'avis que ce dernier test a bel et bien été réalisé, bien qu'il porte la date du 30 novembre 2018 [4].

Le demandeur d'avis s'assurera que cette formalité a effectivement été accomplie. On adaptera le préambule du projet en conséquence.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

6. L'article 1er, alinéa 2, du projet dispose que « les montants visés au présent arrêté s'entendent hors T.V.A. et hors impôts de quelque nature que ce soit ».

Or, on n'aperçoit pas comment pouvoir appliquer judicieusement cette règle à l'égard d'une mesure d'aide qui concerne exclusivement le remboursement d'une (partie d'une) taxe communale.

Il y a donc lieu d'omettre l'article 1er, alinéa 2, du projet.

[2] Article 2, § 1er, alinéa 2, de l'ordonnance du 4 octobre 2018.

[3] Voir l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', modifié par l'article 5 de l'ordonnance du 4 octobre 2018.

[4] Le texte français indique à juste titre « le test égalité des chances » mais mentionne une date erronée.

‡LW-BDGTODFBG-GGAJCVT‡

Article 2

7. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, il est recommandé de préciser dans le texte de l'article 2 du projet qu'il porte sur l'aide visée à l'article 26 de l'ordonnance du 3 mai 2018.

Article 5

8.1. Sous réserve de l'observation formulée au point 4.2, l'article 5, alinéa 1er, du projet doit préciser si les montants y mentionnés portent sur un seul exercice d'imposition ou sur les trois exercices d'imposition cumulés visés à l'article 5, alinéa 2, du projet.

8.2. La question se pose de savoir comment pouvoir appliquer la disposition permettant de « cumuler jusqu'à trois exercices d'imposition pour la même demande d'aide », dès lors que l'on n'aperçoit pas clairement l'exercice d'imposition à partir duquel une même demande d'aide peut être cumulée.

8.3. Il est dès lors conseillé de soumettre ces dispositions à un examen complémentaire.

Article 9

9. On indiquera la date d'entrée en vigueur à l'article 9 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-BDGTODFBG-GGAJCVT‡