



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.457/3
van 28 mei 2020

avis 67.457/3
du 28 mai 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering nr. 2020/028 'ter
invoering van een premie ter
ondersteuning van de huurders
met beperkte inkomsten die
een inkomensverlies ondergaan
door de Covid-19
gezondheidscrisis'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale de pouvoirs
spéciaux n° 2020/028 'visant à
octroyer une prime de soutien
aux locataires à revenus
modestes qui subissent une
perte de revenus en raison de la
crise sanitaire de Covid-19'

Op 20 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/028 ‘ter invoering van een premie ter ondersteuning van de huurders met beperkte inkomsten die een inkomensverlies ondergaan door de Covid-19 gezondheidscrisis’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2020.

*

Le 20 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/028 ‘visant à octroyer une prime de soutien aux locataires à revenus modestes qui subissent une perte de revenus en raison de la crise sanitaire de Covid-19’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 26 mai 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par le contexte de crise sanitaire exceptionnelle liée à la maladie infectieuse appelée COVID-19 qui est due à la propagation du coronavirus. Le présent projet d’arrêté fondé sur l’ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 en son article 2. Il vise à octroyer une prime de soutien aux locataires qui subissent une perte de revenus du fait de la cessation temporaire d’un grand nombre d’activités économiques ensuite de l’imposition des mesures de distanciation sociale. Les locataires de revenus modestes sont dans une situation financière difficile et ont du mal à payer leur loyer mettant en péril le droit à un logement décent.”

Volgens artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State moet de motivering voor de spoedeisendheid die in de adviesaanvraag voorkomt, woordelijk worden overgenomen in de aanhef. In dit geval stemt de motivering die in de aanhef van het ontwerp wordt weergegeven, niet overeen met de motivering in de adviesaanvraag, wat zal moeten worden verholpen.¹

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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 VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde “voorontwerp van bijzonderemachtenbesluit” (lees: ontwerp van besluit) van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voorziet in een eenmalige premie voor huurders die ten gevolge van de COVID-19-pandemie een vermindering of een totaal verlies van hun beroepsinkomsten hebben geleden.

In hoofdstuk II van het ontwerp worden de voorwaarden bepaald waaraan moet worden voldaan om de premie te genieten (artikelen 2 tot 6). In de hoofdstukken III en IV van het ontwerp wordt respectievelijk de betaling (artikel 7) en de toekenning (artikelen 8 en 9) van de premie geregeld. In hoofdstuk V van het ontwerp worden de gevallen bepaald waarin de premie kan worden ingetrokken, evenals de daarbij te volgen procedure (artikel 10). In hoofdstuk VI van

¹ De overwegingen in de aanhef bevatten ook verscheidene beschouwingen met betrekking tot de inhoudelijke aspecten van de ontworpen regeling, die beter op hun plaats zouden zijn in een verslag aan de Regering.

het ontwerp wordt in een administratieve geldboete voorzien voor elke persoon aan wie de premie ten onrechte werd toegekend (artikel 11). In hoofdstuk VII wordt de beroepsprocedure geregeld tegen de beslissingen tot weigering of tot intrekking van de premie en tegen de beslissingen om een administratieve geldboete op te leggen (artikelen 12 en 13).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 14 maart 2020 (artikel 14).

RECHTSGROND

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheids crisis Covid-19’. Op grond van deze bepaling kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, “[t]eneinde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in staat te stellen om te reageren op de COVID-19-pandemie (...) alle passende maatregelen nemen om, onder bedreiging van ernstig gevaar, elke situatie die een probleem vormt te voorkomen en met spoed aan te pakken binnen het strikte kader van de COVID-19-pandemie en de gevolgen ervan” en dit onder meer op het gebied van “het aanpakken van de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie”.

Artikel 11 van het ontworpen besluit, dat in een administratieve geldboete voorziet, vindt meer specifiek rechtsgrond in artikel 2, § 3, van dezelfde ordonnantie, naar luid waarvan de besluiten die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering neemt op grond van paragraaf 1 van dat artikel onder meer administratieve sancties kunnen bepalen.

BEVOEGDHEID

5.1. Uit artikel 13, eerste lid, van het ontwerp vloeit voort dat tegen de beslissingen met betrekking tot het administratief beroep, beroep kan worden ingesteld bij “de rechtbank van eerste aanleg van Brussel”. De termijn waarbinnen dit beroep moet worden ingesteld wordt geregeld, evenals de mogelijkheid voor elke ambtenaar van Brussel Fiscaliteit om in naam van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor die rechtbank te verschijnen.

Op die manier worden de bevoegdheid van “de rechtbank van eerste aanleg van Brussel”² en de voor die rechtbank te volgen procedure geregeld.

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof behoren de omschrijving van de bevoegdheden van de rechtscollèges en het vaststellen van procedureregels voor de rechtscollèges tot de principiële bevoegdheid van de federale wetgever.³ Bijgevolg zal moeten

² Sinds de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel is er in dat arrondissement evenwel een Nederlandstalige en een Franstalige rechtbank van eerste aanleg (artikel 73, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek), zodat, onder voorbehoud van hetgeen verder wordt uiteengezet, in de ontworpen bepaling naar beide rechtbanken moet worden verwezen.

³ Zie onder meer: GwH 14 juli 1997, nr. 46/97, B.3-B.5; GwH 16 december 1998, nr. 139/98, nr. 3; GwH 1 maart 2001, nr. 27/2001, B.4-B.5; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.3.3-B.4.2; GwH 24 februari 2011, nr. 29/2011, B.4.4-B.5.2.

kunnen worden aangetoond dat aan de voorwaarden is voldaan om een beroep te kunnen doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Daartoe is vereist dat het gaat om een bepaling die noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betreffende bepaling op de aangelegenheid slechts marginaal is.

5.2. Volgens de gemachtigde is in dit geval een beroep op de impliciete bevoegdheden verantwoord om de volgende redenen:

“L’impact de la disposition projetée sur la compétence fédérale peut être jugée marginale dès lors qu’elle ne règle qu’une partie très limitée de la compétence fédérale en matière d’organisation judiciaire en se bornant à ajouter une action spécifique au tribunal de Première instance dans le cadre du contentieux relatif à la prime projetée.

La règlementation est en outre nécessaire pour garantir le respect des conditions d’octroi de la prime et de droit à un recours des administrés contre une décision administrative.”

Ofschoon inderdaad kan worden aangenomen dat de weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal is, moet worden vastgesteld dat niet wordt uiteengezet waarom de ontworpen regeling noodzakelijk is om de naleving te waarborgen van de toekenningsvoorwaarden voor de premie waarin wordt voorzien, evenals van het recht op een jurisdictioneel toezicht. Wat dat laatste punt betreft, heeft het Grondwettelijk Hof overigens aanvaard dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, tot wiens bevoegdheid deze betwistingen zonder de ontworpen regeling zouden behoren, een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent.⁴

Bijgevolg zal alsnog moeten kunnen worden aangetoond dat aan de voorwaarden is voldaan om een beroep te kunnen doen op de impliciete bevoegdheden, zo niet kan de ontworpen regeling geen doorgang vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Een van de voorwaarden om de premie te genieten waarin het te nemen besluit voorziet, is luidens artikel 2, tweede streepje,⁵ van het ontwerp dat de betrokkene tussen 14 maart en 3 mei 2020 een vermindering of een totaal verlies van beroepsinkomsten moet hebben geleden. Voor werknemers moet dit inkomensverlies gelijk zijn aan ten minste 15 dagen tijdelijke werkloosheid in de voormelde periode; voor zelfstandigen wordt de vermindering aangetoond door de toekenning van het overbruggingsrecht of van een andere gewestelijke premie die is voorbehouden aan zelfstandigen die van het overbruggingsrecht zijn uitgesloten.

⁴ GwH 18 januari 2006, nr. 6/2006, B.14.1; GwH 17 januari 2007, nr. 14/2007, B.5.3.

⁵ Deze opsomming zou moeten worden vervangen door een nummering (1°, 2°, 3°, ...).

De ontworpen regeling doet een verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, werknemers en zelfstandigen die in de voormelde periode aan die voorwaarden voldoen en, anderzijds, werknemers en zelfstandigen die ten gevolge van de COVID-19-pandemie na die datum 15 dagen tijdelijke werkloosheid of het overbruggingsrecht voor zelfstandigen genieten.

Gevraagd hoe in het licht hiervan de datum van 3 mei 2020 kan worden verantwoord, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Deze einddatum werd gekozen omdat dit de einddatum is van ‘fase 0’ van de corona exitstrategie. Dit is de fase waarin de economische impact (tijdelijke werkloosheid en overbruggingsrecht) het grootst is. Vanaf 4 mei 2020 (fase 1A: industrieën en b2b-services), 11 mei 2020 (fase 1B: bepaalde winkels, medische en paramedische zorg) en 18 mei 2020 (fase 2: winkels, contactberoepen, bepaalde cultuursectoren) werd immers een graduele toename van de economische activiteiten toegelaten.”

Zoals uit het antwoord van de gemachtigde blijkt, zijn voor minstens een deel van de werknemers en de zelfstandigen de beperkingen die uit het ministerieel besluit van 23 maart 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ voortvloeien, en die ertoe hebben geleid dat zij een beroep hebben moeten doen op het stelsel van de tijdelijke werkloosheid of op het overbruggingsrecht, ook na 3 mei 2020 van toepassing gebleven. Voor een aantal onder hen is dat trouwens ook na 18 mei 2020 nog het geval.

De thans voorliggende verantwoording voor het voormelde verschil in behandeling volstaat derhalve niet. Bijgevolg zal een bijkomende verantwoording moeten kunnen worden gegeven of, indien die niet voorhanden zou zijn, moet de ontworpen regeling worden aangepast.

Artikel 7

7. Naar luid van artikel 7, § 1, tweede lid, van het ontwerp zal “[v]oor de situaties bedoeld in artikel 4, § 2” de premie worden gestort op de rekening van de referentiepersoon die door de medehuurlers gezamenlijk wordt bepaald.

Artikel 4, § 2, van het ontwerp, waarnaar die bepaling verwijst, betreft evenwel niet de situaties van de medehuurlers. Hun geval wordt “[i]n afwijking van §2” geregeld in artikel 4, § 3, van het ontwerp, naar luid waarvan de aanvraag van de premie door alle medehuurlers gezamenlijk moet worden gedaan. Bijgevolg moet in artikel 7, § 1, tweede lid, van het ontwerp naar artikel 4, § 3, van het te nemen besluit worden verwezen.

8.1. Naar luid van artikel 7, § 4, van het ontwerp wordt de premie betaald via een bankoverschrijving op een Belgische rekening die op naam moet staan van de referentiepersoon van het gezin.

8.2. Met “de referentiepersoon van het gezin” wordt naar luid van artikel 1, 9°, van het ontwerp het lid van een gezin bedoeld dat, met toepassing van artikel 1, 9°, van het koninklijk besluit van 8 januari 2006 ‘tot bepaling van de informatietypes, verbonden met de

informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen', als zodanig is opgenomen in het Rijksregister.

Die persoon stemt echter niet overeen met de referentiepersoon die overeenkomstig artikel 7, § 1, tweede lid, van het ontwerp door de medehuurlers gezamenlijk wordt bepaald. Om ook dit geval te regelen schrijve men in artikel 7, § 4, van het ontwerp "de referentiepersoon van het gezin of de overeenkomstig paragraaf 1, tweede lid, door de medehuurlers bepaalde referentiepersoon".

Hetzelfde geldt voor de artikelen 8, § 2, derde lid, en 9, § 1, derde lid, derde streepje,⁶ van het ontwerp.

8.3. Door te bepalen dat de overschrijving waarmee de betaling van de premie gebeurt, geschiedt op "een Belgische rekening" houdt de ontworpen regeling een beperking in van het door het Unierecht gewaarborgde vrij verkeer van diensten. Bovendien worden de houders van een Belgische bankrekening en zij die geen Belgische bankrekening hebben verschillend behandeld.

Om een verantwoording gevraagd in het licht van het voorgaande, verklaarde de gemachtigde:

"Er wordt vereist dat een Belgische bankrekening wordt doorgegeven om de eventuele kosten die gelinkt zouden zijn aan de storting op een buitenlandse rekening te voorkomen. Daarnaast is het gebruik van Belgische bankrekeningen vereist voor de werking van het betalingsproces waarvan gebruik wordt gemaakt voor de uitbetaling van de premie. Tenslotte zorgt het gebruik van een Belgische bankrekening er ook voor dat, de fiscale administratie beschikt over een rekeningnummer waarop gemakkelijk beslag kan worden gelegd indien er moet worden overgegaan tot de invordering van een terug te betalen premie of van een (in het kader van de premie) opgelegde boete."

Hoewel de Raad van State niet over alle feitelijke en technische gegevens ter zake beschikt, lijkt deze verantwoording niet overtuigend. Zo lijkt een betaling in euro naar een rekening in een andere lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Economische Ruimte kosteloos wanneer ze is voorzien van een '*International Bank Account Number*' (IBAN). Gelet op de uniformisering van die nummers, lijkt het gebruik van een rekening in een andere lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte ook niet van die aard dat ze het betalingsproces op onredelijke wijze bemoeilijkt.⁷

De stellers van het ontwerp moeten deze voorwaarde dan ook herbekijken.

⁶ Deze opsomming zou eveneens moeten worden vervangen door een nummering (1°, 2°, 3°, ...).

⁷ Zie eerder reeds adv.RvS 67.277/3 van 27 april 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/015 van 7 mei 2020 'betreffende de steun in het kader van de gezondheids crisis Covid-19 tot vergoeding van de ondernemingen actief in de primaire productie van landbouwproducten en de aquacultuur op het gebied van voeding', opmerking 18.

Artikel 10

9.1. Naar luid van artikel 10, § 2, eerste lid, van het ontwerp kan een ambtenaar van Brussel Fiscaliteit de begunstigde van de premie verzoeken de in artikel 8, § 2, van het te nemen besluit bedoelde documenten te bezorgen.

In (het derde lid van) die laatste bepaling wordt enkel gewag gemaakt van een kopie van het huurcontract, die bovendien sowieso bij de aanvraag moet worden gevoegd.

Hieromtrent om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“[H]et is de bedoeling om alle documenten te kunnen opvragen die nodig zijn om te kunnen beoordelen of een persoon aan de voorwaarden voldoet om te genieten van de premie. Er zou dus eigenlijk moeten worden verwezen naar de documenten bedoeld in het derde lid van de eerste paragraaf van artikel 9.”

De tekst van het ontwerp moet dan ook in die zin worden aangepast.

9.2. Naar luid van artikel 10, § 4, van het ontwerp bevat de beslissing tot intrekking van de premie *desgevallend* ook een verzoek om de ontvangen premie terug te storten. De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

“Er dient geen terugbetaling plaats te vinden indien de premie wordt ingetrokken nog voor ze effectief werd uitbetaald. (Het is dus, minstens theoretisch, mogelijk dat een premie wordt ingetrokken zonder dat er een terugbetaling moet volgen.) Uiteraard zal wanneer een ingetrokken premie reeds werd betaald steeds een terugbetaling moeten plaatsvinden.”

Artikel 13

10.1. Luidens artikel 13, eerste lid, van het ontwerp kan “[d]e in artikel 12 bedoelde beslissing” worden betwist “na uitputting van alle administratieve beroepen”. In artikel 12 van het ontwerp wordt evenwel juist het administratief beroep georganiseerd tegen de beslissing om de premie te weigeren of in te trekken en tegen de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen. De beslissing van de directeur-generaal van Brussel Fiscaliteit dienaangaande impliceert per definitie dat het administratief beroep is uitgeput. Behoudens indien het de bedoeling zou zijn te bepalen dat het beroep bij de rechtbank van eerste aanleg wordt ingesteld tegen de oorspronkelijke beslissing om de premie niet toe te kennen of in te trekken of om een administratieve geldboete op te leggen, in welk geval dit in artikel 13, eerste lid, van het ontwerp moet worden bepaald, zijn de woorden “na uitputting van alle administratieve beroepen” overbodig en kunnen ze worden weggelaten.

10.2. Naar luid van artikel 13, tweede lid, van het ontwerp kan de vordering ten vroegste worden ingesteld zes maanden vanaf de datum van ontvangst van het administratief beroep zo over dit beroep geen uitspraak is gedaan en, op straffe van verval, uiterlijk binnen een termijn van drie maanden vanaf de kennisgeving van de beslissing met betrekking tot het administratief beroep. In zoverre in de mogelijkheid wordt voorzien dat een vordering wordt ingesteld zonder dat uitspraak is gedaan over het administratief beroep, lijkt die bepaling niet bestaanbaar met het

eerste lid van artikel 13, dat impliceert dat er een beslissing is waarmee het administratief beroep is uitgeput.

Daarbij komt nog dat de termijn van zes maanden waarvan gewag wordt gemaakt, aanvangt “vanaf de datum van ontvangst van het administratief beroep”. In zoverre hiermee de datum wordt bedoeld waarop de directeur-generaal van Brussel Fiscaliteit de administratieve beroepen ontvangt, moet worden vastgesteld dat de indiener van het beroep die datum niet kent. De datum waarop de beroepstermijn verstrijkt kan dus niet op rechtszekere wijze worden bepaald.

Bijgevolg kan enkel de vervalltermijn van drie maanden waarin de ontworpen regeling voorziet, worden behouden.

Artikel 14

11. Uit artikel 14 van het ontwerp vloeit voort dat het te nemen besluit met terugwerkende kracht uitwerking heeft vanaf 14 maart 2020.

De niet-retroactiviteit van wetten (en ook van bijzonderemachtenbesluiten die moeten worden bekrachtigd) is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.⁸ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁹

In zoverre de ontworpen regeling in een administratieve geldboete voorziet die als een straf kan worden beschouwd in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, kan de terugwerkende kracht echter niet worden aanvaard.

⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

SLOTOPMERKING

12. Overeenkomstig artikel 4 van de ordonnantie van 19 maart 2020, moet het te nemen besluit bij ordonnantie worden “bevestigd” (lees: bekrachtigd) binnen een termijn van zes maanden die ingaat aan het einde van de periode van de bijzondere machten die door de ordonnantie worden georganiseerd. Indien het besluit niet binnen die termijn wordt bekrachtigd, wordt het geacht nooit uitwerking te hebben gehad.

Het te nemen besluit moet overeenkomstig dezelfde bepaling ook aan de voorzitter en aan de griffier van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement worden meegedeeld, voorafgaand aan de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est motivée par le contexte de crise sanitaire exceptionnelle liée à la maladie infectieuse appelée COVID-19 qui est due à la propagation du coronavirus. Le présent projet d'arrêté fondé sur l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 en son article 2. Il vise à octroyer une prime de soutien aux locataires qui subissent une perte de revenus du fait de la cessation temporaire d'un grand nombre d'activités économiques ensuite de l'imposition des mesures de distanciation sociale. Les locataires de revenus modestes sont dans une situation financière difficile et ont du mal à payer leur loyer mettant en péril le droit à un logement décent ».

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite textuellement dans le préambule. En l'espèce, la motivation invoquée dans le préambule du projet ne correspond pas à celle de la demande d'avis ; il convient d'y remédier ¹.

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. L'« avant-projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux » (lire : projet d'arrêté) du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis prévoit une prime unique pour les locataires qui, consécutivement à la pandémie COVID-19, ont subi une diminution ou une perte totale de leurs revenus professionnels.

¹ Les considérants inscrits dans le préambule contiennent également différents éléments relatifs aux aspects matériels du régime proposé, qui seraient davantage à leur place dans un rapport au Gouvernement.

Le chapitre II du projet fixe les conditions qui doivent être remplies pour bénéficier de la prime (articles 2 à 6). Les chapitres III et IV du projet règlent respectivement le paiement (article 7) et l'octroi (articles 8 et 9) de la prime. Le chapitre V du projet détermine les cas dans lesquels la prime peut être retirée, ainsi que la procédure à suivre à cet effet (article 10). Le chapitre VI du projet prévoit une amende administrative pour chaque personne à laquelle la prime a été indûment octroyée (article 11). Le chapitre VII règle la procédure de recours contre les décisions de refus ou de retrait de la prime et contre les décisions d'infliger une amende administrative (articles 12 et 13).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 14 mars 2020 (article 14).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'. Cette disposition prévoit que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, « [a]fin de permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de réagir à la pandémie de COVID-19, (...) peut prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter d'urgence, sous peine de péril grave, toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences », et ce notamment dans le domaine de « la prise en charge des effets socio-économiques de la pandémie ».

L'article 11 de l'arrêté en projet, qui prévoit une amende administrative, trouve plus spécifiquement son fondement juridique dans l'article 2, § 3, de la même ordonnance, aux termes duquel les arrêtés que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale prend en vertu du paragraphe 1^{er} de cet article peuvent déterminer notamment les sanctions administratives.

COMPÉTENCE

5.1. Il résulte de l'article 13, alinéa 1^{er}, du projet que les décisions relatives au recours administratif peuvent faire l'objet d'un recours introduit auprès du « tribunal de première instance de Bruxelles ». Cet article règle le délai dans lequel ce recours doit être introduit ainsi que la possibilité pour chaque fonctionnaire de Bruxelles Fiscalité de comparaître devant ce tribunal au nom de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il règle ainsi la compétence du « tribunal de première instance de Bruxelles »² et la procédure à suivre devant ce tribunal.

Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la définition des compétences des juridictions et la fixation des règles de procédure applicables aux juridictions

² Depuis la réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, cet arrondissement compte toutefois un tribunal francophone et un tribunal néerlandophone de première instance (article 73, alinéa 2, du Code judiciaire), de sorte que, sous réserve de ce qui sera exposé ci-après, la disposition en projet doit faire référence aux deux tribunaux.

relèvent de la compétence de principe du législateur fédéral³. Par conséquent, il faudra pouvoir démontrer que les conditions permettant d'invoquer l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' sont remplies. Il est requis à cette fin qu'il s'agisse d'une disposition nécessaire à l'exercice des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence de la disposition en cause sur cette matière ne soit que marginale.

5.2. Selon le délégué, un recours aux compétences implicites est justifié en l'occurrence pour les raisons suivantes :

« L'impact de la disposition projetée sur la compétence fédérale peut être jugée marginale dès lors qu'elle ne règle qu'une partie très limitée de la compétence fédérale en matière d'organisation judiciaire en se bornant à ajouter une action spécifique au tribunal de Première instance dans le cadre du contentieux relatif à la prime projetée.

La réglementation est en outre nécessaire pour garantir le respect des conditions d'octroi de la prime et de droit à un recours des administrés contre une décision administrative ».

Bien qu'il puisse en effet être admis que l'incidence sur la compétence de l'autorité fédérale est marginale, force est de constater qu'il n'est pas exposé pourquoi la réglementation en projet est nécessaire pour garantir le respect des conditions d'octroi de la prime ainsi que le droit à un contrôle juridictionnel. En ce qui concerne ce dernier point, la Cour constitutionnelle a du reste admis que la section du contentieux administratif du Conseil d'État, compétente pour ces contestations en l'absence de la réglementation en projet, procède à un contrôle juridictionnel approfondi⁴.

Par conséquent, il faudra encore pouvoir démontrer que les conditions permettant de recourir aux compétences implicites sont remplies, à défaut de quoi la réglementation en projet ne pourra se concrétiser.

³ Voir notamment : C.C., 14 juillet 1997, n° 46/97, B.3-B.5 ; C.C., 16 décembre 1998, n° 139/98, n° 3 ; C.C., 1^{er} mars 2001, n° 27/2001, B.4-B.5 ; C.C., 28 octobre 2004, n° 168/2004, B.3.3-B.4.2 ; C.C., 24 février 2011, n° 29/2011, B.4.4-B.5.2.

⁴ C.C., 18 janvier 2006, n° 6/2006, B.14.1 ; C.C., 17 janvier 2007, n° 14/2007, B.5.3.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. Selon l'article 2, deuxième tiret⁵, du projet, l'une des conditions énoncées pour bénéficier de la prime prévue par l'arrêté à adopter est que l'intéressé doit avoir subi entre le 14 mars et le 3 mai 2020 une diminution ou une perte totale des revenus professionnels. Pour les salariés, cette perte de revenus doit être équivalente à au moins 15 jours de chômage temporaire dans la période précitée ; pour les travailleurs indépendants cette perte doit être attestée par l'octroi du droit passerelle ou d'une autre prime régionale réservée aux travailleurs indépendants exclus du droit passerelle.

La réglementation en projet établit une différence de traitement entre, d'une part, les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants qui remplissent ces conditions pendant la période précitée, et, d'autre part, les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants qui, consécutivement à la pandémie COVID-19, bénéficient après cette date de 15 jours de chômage temporaire ou du droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants.

À la question de savoir comment justifier, à la lumière de ce qui précède, la date du 3 mai 2020, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Deze einddatum werd gekozen omdat dit de einddatum is van 'fase 0' van de corona exitstrategie. Dit is de fase waarin de economische impact (tijdelijke werkloosheid en overbruggingsrecht) het grootst is. Vanaf 4 mei 2020 (fase 1A: industrieën en b2b-services), 11 mei 2020 (fase 1B: bepaalde winkels, medische en paramedische zorg) en 18 mei 2020 (fase 2: winkels, contactberoepen, bepaalde cultuursectoren) werd immers een graduele toename van de economische activiteiten toegelaten ».

Ainsi qu'il ressort de la réponse du délégué, les restrictions qui découlent de l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19' et qui ont conduit à ce que ces personnes ont dû recourir au régime du chômage temporaire ou au droit passerelle, sont également restées d'application après le 3 mai 2020 pour au moins une partie des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Pour un certain nombre d'entre eux, c'est d'ailleurs encore et toujours le cas après le 18 mai 2020.

Cette justification avancée pour la différence de traitement précitée ne suffit dès lors pas. Par conséquent, une justification complémentaire devra pouvoir être donnée ou, en l'absence de celle-ci, la réglementation en projet devra être adaptée.

⁵ Cette énumération devrait être remplacée par une numérotation (1°, 2°, 3°, ...).

Article 7

7. Selon l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, « [p]our les situations visées à l'article 4, § 2 », la prime sera versée sur le compte de la personne de référence déterminée d'un commun accord par les colocataires.

L'article 4, § 2, du projet, auquel cette disposition fait référence, ne concerne toutefois pas les situations des colocataires. Leur cas est réglé « [e]n dérogation au §2 », à l'article 4, § 3, du projet, qui prescrit que la demande de prime doit être introduite conjointement par tous les locataires. Par conséquent, l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, doit viser l'article 4, § 3, de l'arrêté envisagé.

8.1. Aux termes de l'article 7, § 4, du projet, la prime est payée par virement bancaire sur un compte bancaire belge ouvert au nom de la personne de référence du ménage.

8.2. Selon l'article 1^{er}, 9°, du projet, par « personne de référence du ménage », on vise le membre du ménage qui, en application de l'article 1^{er}, 9°, de l'arrêté royal du 8 janvier 2006 'déterminant les types d'information associés aux informations visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques', est inscrit comme tel dans le Registre national.

Cette personne ne correspond cependant pas à la personne de référence qui, conformément à l'article 7, § 1^{er}, du projet, est déterminée d'un commun accord par les colocataires. Pour également régler ce cas, on écrira, à l'article 7, § 4, du projet, « la personne de référence du ménage ou la personne de référence déterminée par les colocataires conformément au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 ».

Il en va de même pour les articles 8, § 2, alinéa 3, et 9, § 1^{er}, alinéa 3, troisième tiret ⁶, du projet.

8.3. En disposant que le paiement de la prime soit effectué par un virement sur « un compte bancaire belge », la réglementation en projet emporte une restriction à la libre circulation des services garantie par le droit de l'Union. En outre, les titulaires d'un compte bancaire belge sont traités différemment de ceux qui n'en ont pas.

Invité à fournir une justification à la lumière de ce qui précède, le délégué a déclaré :

« Er wordt vereist dat een Belgische bankrekening wordt doorgegeven om de eventuele kosten die gelinkt zouden zijn aan de storting op een buitenlandse rekening te voorkomen. Daarnaast is het gebruik van Belgische bankrekeningen vereist voor de werking van het betalingsproces waarvan gebruik wordt gemaakt voor de uitbetaling van de premie. Tenslotte zorgt het gebruik van een Belgische bankrekening er ook voor dat, de fiscale administratie beschikt over een rekeningnummer waarop gemakkelijk beslag kan worden gelegd indien er moet worden overgegaan tot de invordering van een terug te betalen premie of van een (in het kader van de premie) opgelegde boete ».

⁶ Cette énumération devrait également être remplacée par une numérotation (1°, 2°, 3°, ...).

Bien, qu'en l'espèce, le Conseil d'État ne dispose pas de tous les éléments factuels et techniques, cette justification ne paraît pas convaincante. Ainsi, un virement en euros vers un compte ouvert dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, identifié par un '*International Bank Account Number*' (IBAN), est effectué sans frais. Dès lors que les numéros de ces comptes sont uniformisés, l'utilisation d'un compte ouvert dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ne paraît pas de nature à compliquer déraisonnablement le processus de paiement ⁷.

Les auteurs du projet doivent dès lors reconsidérer cette condition.

Article 10

9.1. En vertu de l'article 10, § 2, alinéa 1^{er}, du projet, un agent de Bruxelles Fiscalité peut solliciter du bénéficiaire de la prime qu'il communique les documents visés à l'article 8 § 2, de l'arrêté envisagé.

Dans (l'alinéa 3 de) cette disposition, il est uniquement fait état d'une copie du bail qui, au demeurant, doit de toutes façons être joint à la demande.

Invité à fournir des explications à cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« [H]et is de bedoeling om alle documenten te kunnen opvragen die nodig zijn om te kunnen beoordelen of een persoon aan de voorwaarden voldoet om te genieten van de premie. Er zou dus eigenlijk moeten worden verwezen naar de documenten bedoeld in het derde lid van de eerste paragraaf van artikel 9 ».

Le texte du projet sera dès lors adapté en ce sens.

9.2. Selon l'article 10, § 4, du projet, la décision de retrait de la prime comporte aussi, *le cas échéant*, une demande de remboursement de la prime reçue. À ce sujet, le délégué a précisé ce qui suit :

« Er dient geen terugbetaling plaats te vinden indien de premie wordt ingetrokken nog voor ze effectief werd uitbetaald. (Het is dus, minstens theoretisch, mogelijk dat een premie wordt ingetrokken zonder dat er een terugbetaling moet volgen.) Uiteraard zal wanneer een ingetrokken premie reeds werd betaald steeds een terugbetaling moeten plaatsvinden ».

Article 13

10.1. Selon l'article 13, alinéa 1^{er}, du projet, « la décision visée à l'article 12 » peut être contestée « [a]près épuisement de toutes les voies de recours administratif ». Or, l'article 12 du projet organise précisément le recours administratif contre la décision de refus ou de retrait de la

⁷ Voir déjà auparavant avis C.E. 67.277/3 du 27 avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n° 2020/015 du 7 mai 2020 'relatif à une aide dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19, en vue d'indemniser les entreprises actives dans la production primaire de produits agricoles et dans l'aquaculture, dans le domaine de l'alimentation', observation 18.

prime et contre la décision infligeant une amende administrative. La décision du directeur général de Bruxelles Fiscalité sur ces recours implique par définition l'épuisement du recours administratif. Sauf s'il s'agit de prévoir que le recours devant le tribunal de première instance est introduit contre la décision initiale de ne pas attribuer la prime ou de la retirer ou d'infliger une amende administrative, auquel cas il faut le mentionner à l'article 13, alinéa 1^{er}, du projet, les mots « [a]près épuisement de toutes les voies de recours administratifs » sont superflus et peuvent être omis.

10.2. Selon l'article 13, alinéa 2, du projet, l'action peut être introduite au plus tôt six mois après la date de réception du recours administratif au cas où ce recours n'a pas fait l'objet d'une décision et, à peine de déchéance, au plus tard dans un délai de trois mois à partir de la notification de la décision relative au recours administratif. Dans la mesure où la possibilité est prévue qu'une action soit introduite sans que le recours administratif ait été tranché, cette disposition ne paraît pas compatible avec l'alinéa 1^{er} de l'article 13, qui implique l'existence d'une décision qui a épuisé le recours administratif.

À cela s'ajoute que le délai de six mois dont il est fait état prend cours « après la date de réception du recours administratif ». Dans la mesure où la date ainsi visée est celle à laquelle le directeur général de Bruxelles Fiscalité reçoit les recours administratifs, force est de constater que l'auteur du recours ne la connaît pas. La date d'expiration du délai de recours ne peut dès lors pas être déterminée avec un degré de sécurité juridique suffisant.

Par conséquent, seul le délai de déchéance de trois mois que prévoit la disposition en projet peut être maintenu.

Article 14

11. Il résulte de l'article 14 du projet que l'arrêté envisagé produit ses effets avec effet rétroactif au 14 mars 2020.

La non-rétroactivité des lois (ainsi que des arrêtés de pouvoirs spéciaux qui doivent être confirmés) est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général⁸. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit bien déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général

⁸ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

justifie l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous⁹.

Dans la mesure où le dispositif en projet prévoit une amende administrative qui peut être considérée comme une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la rétroactivité n'est toutefois pas admissible.

OBSERVATION FINALE

12. Conformément à l'article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020, l'arrêté envisagé devra être « confirmé » par ordonnance dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par l'ordonnance. À défaut de confirmation dans le délai précité, l'arrêté est réputé n'avoir jamais produit ses effets.

Conformément à la même disposition, l'arrêté envisagé doit également être communiqué au président et au greffier du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale avant sa publication au Moniteur belge.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par ex., C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.