



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.113/1
van 8 oktober 2020

avis 68.113/1
du 8 octobre 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende steun
aan de evenementen-, uitgaans-
toeristische en culturele sector
in het kader van de
gezondheidscrisis COVID-19'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à
une aide aux secteurs de
l'événementiel, du monde de la
nuit, du tourisme et de la
culture dans le cadre de la crise
sanitaire du COVID-19'

Op 1 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende steun aan de evenementen-, uitgaans-, toeristische en culturele sector in het kader van de gezondheids crisis COVID-19'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 oktober 2020.

*

Le 1^{er} octobre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à une aide aux secteurs de l'événementiel, du monde de la nuit, du tourisme et de la culture dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 octobre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 octobre 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 in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par le fait que la crise sanitaire du COVID-19 a des conséquences économiques considérables pour beaucoup d’entreprises et d’indépendants. Les secteurs de l’événementiel, du monde de la nuit, du tourisme et de la culture, en particulier, font toujours actuellement l’objet de mesures particulières du Conseil national de Sécurité qui interdisent ou restreignent considérablement leurs activités. Quant aux activités du secteur des voyages et du transport de passagers, elles sont fortement affectées par les restrictions mondiales sur les voyages internationaux.

C’est pourquoi, il est nécessaire de fournir d’urgence une aide supplémentaire aux entreprises de ces secteurs, de manière à compenser leurs pertes de revenu et à couvrir les charges d’exploitation permanentes. En effet, l’aide prévue par le présent arrêté a notamment pour objectif d’éviter une vague de faillites parmi les entreprises qui n’ont toujours pas pu reprendre leurs activités, ou seulement de manière très limitée. Les défauts de paiement dus à des problèmes de liquidité pourraient avoir un effet domino sur l’économie, ce qui doit être évité. Ces problèmes et effets se font déjà sentir et il n’est donc pas concevable de prendre du retard dans la mise en place de la mesure d’aide : l’aide doit être versée dans les meilleurs délais.”

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering regelt het toekennen van steun aan de ondernemingen van de evenementen-, uitgaans-, toeristische en culturele sector voor hun inkomensverlies en de vaste uitbatingskosten, in het kader van de gezondheids crisis COVID-19.

De steun wordt verleend op grond van artikel 28 van de ordonnantie van 3 mei 2018 ‘betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen’, dat bepaalt dat de Regering steun kan verlenen aan ondernemingen waarvan de economische activiteit is getroffen door een natuurramp of een buitengewone gebeurtenis, voor het herstel van de materiële schade, het inkomensverlies en de vaste uitbatingskosten. Het ontwerp bepaalt dat de

gezondheids crisis COVID-19 wordt erkend als een buitengewone gebeurtenis in de zin van dat artikel. De steun wordt verleend onder de voorwaarden bepaald in de de-minimisverordening¹.

Het ontwerp bepaalt de steunvoorwaarden, de vorm en de omvang van de steun en de procedure voor de behandeling van de aanvraagdossiers en de vereffening van de steun.

3.1. Het ontwerp beoogt rechtsgrond te vinden in de artikelen 28 en 30 van de ordonnantie van 3 mei 2018. Wat artikel 28 van die ordonnantie betreft, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 67.906/1/V van 16 september 2020, over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende steun aan hotels en aparthotels in het kader van de gezondheids crisis Covid-19’, dat inhoudelijk vergelijkbaar is met het voorliggende ontwerp, het volgende opgemerkt:

“3.4. Niettegenstaande er twijfel kan rijzen betreffende de precieze draagwijdte van artikel 28 van de ordonnantie van 3 mei 2018,² kan de keuze van de steller van het ontwerp om voor de ontworpen regeling een beroep te doen op die bepaling worden bijgetreden, rekening houdend met de door de gemachtigde aangehaalde elementen. Die keuze heeft echter, zoals ook al in het voornoemde advies 67.183/1 is opgemerkt, een aantal gevolgen.

3.4.1. Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling is beperkt tot de in het gewest gevestigde hotels en aparthotels. Wat die beperking betreft, dient erop te worden gewezen dat de machtiging aan de Regering in artikel 28 van de ordonnantie van 3 mei 2018 om steun te verlenen aan ondernemingen in geval van een buitengewone gebeurtenis, een algemene draagwijdte heeft en in beginsel van toepassing is op alle “ondernemingen” zoals gedefinieerd in artikel 2 van de ordonnantie. Voor het beperken van de steunverlening tot ondernemingen die logies verstrekken, en vervolgens, binnen die categorie van ondernemingen, tot hotels en aparthotels, zal een verantwoording voorhanden moeten zijn in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

3.4.2. In een ruime lezing van artikel 28 van de ordonnantie van 3 mei 2018 moet worden aangenomen dat op grond daarvan bijkomende voorwaarden en uitsluitingsgronden kunnen worden bepaald, naast de algemene voorwaarden en uitsluitingsgronden bepaald in de ordonnantie van 3 mei 2018 die gelden voor alle vormen van steunverlening geregeld in die ordonnantie, voor zover deze specifiek verband houden met de buitengewone gebeurtenis waarvoor steun wordt verleend en kunnen worden ingepast in de algemene doelstelling die volgens de ordonnantie aan de betrokken steunverlening ten grondslag ligt (‘voor het herstel van de materiële schade, het inkomensverlies en de vaste uitbatingskosten’). (...).

Teneinde over de gelding van de algemene voorwaarden en uitsluitingsgronden bepaald in de ordonnantie van 3 mei 2018 geen twijfel te doen ontstaan, nu de artikelen 3 en 4 van het ontwerp door de wijze waarop ze zijn geredigeerd ook als zijnde exhaustief zouden kunnen worden geïnterpreteerd, verdient het aanbeveling om in die artikelen uitdrukkelijk te bepalen dat de erin opgenomen voorwaarden en uitsluitingsgronden

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’.

² Voetnoot 4 van advies 67.906/1/V: Zie het voornoemde advies 67.183/1 en het gevolg dat er door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering is aan gegeven door voor het vaststellen van de regeling die er het voorwerp van was te opteren voor een besluit uitsluitend genomen op grond van artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020, in de plaats van een besluit mede genomen op grond van artikel 28 van de ordonnantie van 3 mei 2018.

gelden ‘onverminderd de voorwaarden (uitsluitingsgronden) die worden bepaald in de ordonnantie’.”

3.2. De hiervoor aangehaalde opmerkingen uit het advies 67.906/1/V gelden ook voor het voorliggende ontwerp. Dit betekent dat voor de beperking van het toepassingsgebied van de ontworpen steunregeling een verantwoording voorhanden dient te zijn in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel, dat bijkomende voorwaarden specifiek verband dienen te houden met de buitengewone gebeurtenis waarvoor steun wordt verleend en moeten kunnen worden ingepast in de algemene doelstelling die volgens de ordonnantie aan de betrokken steunverlening ten grondslag ligt, en dat het best uitdrukkelijk wordt bepaald dat de in het ontwerp bepaalde steunvoorwaarden gelden “onverminderd de voorwaarden die worden bepaald in de ordonnantie”.

3.3. Het ontwerp bevat bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens. Er kan worden aangenomen dat de in artikel 8 van het ontwerp opgenomen bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens een intrinsiek gevolg zijn van de artikelen 28 (steunverlening) en 43 (toezicht en controle) van de ordonnantie van 3 mei 2018, zodat geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden.

VORMVEREISTEN

4. Aangenomen kan worden dat het ontwerp is vrijgesteld van aanmelding bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op basis van de de-minimisverordening. Wel dient op de naleving van de voorwaarden van die verordening te worden toegezien in het kader van de aanvraagprocedure bepaald in hoofdstuk 4 van het ontwerp, en met toepassing van de hoofdstukken IX en X van de ordonnantie van 3 mei 2018.

5. Artikel 46 van de ordonnantie van 3 mei 2018 schrijft, voor uitvoeringsbesluiten van die ordonnantie, het advies voor van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Uit de adviesaanvraag blijkt dat dit advies wordt ingewonnen. Indien het ontwerp ingevolge dat advies nog wordt gewijzigd, zullen de gewijzigde of toegevoegde bepalingen eveneens nog om advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving, moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

6. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat de te verlenen steun verband houdt met het inkomensverlies en de vaste uitbatingskosten van de betrokken ondernemingen. Er kan dan ook worden aangenomen dat de (forfaitaire) premie van 3000 euro bepaald in artikel 4, § 1, van het ontwerp op die twee elementen van de geleden schade betrekking heeft. Dit lijkt echter niet het geval te zijn voor de verhoogde premie, bepaald in artikel 4, § 2, van het ontwerp, aangezien die

premie enkel wordt gekoppeld aan de omvang van het omzetverlies. Het komt de afdeling Wetgeving voor dat, onder meer in het licht van het gelijkheidsbeginsel, ook wat betreft het verkrijgen van de verhoogde premie rekening moet kunnen worden gehouden met dezelfde elementen, en dus ook met de omvang van de vaste uitbatingkosten.

Artikel 5

7. Indien het “formulier dat BEW ter beschikking stelt op zijn website”, vermeld in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp, enkel verwijst naar de gegevens en de documenten die nodig zijn om na te gaan of de voorwaarden bepaald in de ordonnantie van 3 mei 2018 en het ontworpen besluit zijn nageleefd, wordt door de dienst BEW geen verordenende bevoegdheid uitgeoefend en is er vanuit dat oogpunt geen enkel bezwaar tegen de verleende machtiging.

8. In artikel 5, tweede lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 4, § 2, (niet: artikel 5, § 2), van het ontwerp.

*

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 dans la demande d'avis comme suit :

« L'urgence est motivée par le fait que la crise sanitaire du COVID-19 a des conséquences économiques considérables pour beaucoup d'entreprises et d'indépendants. Les secteurs de l'événementiel, du monde de la nuit, du tourisme et de la culture, en particulier, font toujours actuellement l'objet de mesures particulières du Conseil national de Sécurité qui interdisent ou restreignent considérablement leurs activités. Quant aux activités du secteur des voyages et du transport de passagers, elles sont fortement affectées par les restrictions mondiales sur les voyages internationaux.

C'est pourquoi, il est nécessaire de fournir d'urgence une aide supplémentaire aux entreprises de ces secteurs, de manière à compenser leurs pertes de revenu et à couvrir les charges d'exploitation permanentes. En effet, l'aide prévue par le présent arrêté a notamment pour objectif d'éviter une vague de faillites parmi les entreprises qui n'ont toujours pas pu reprendre leurs activités, ou seulement de manière très limitée. Les défauts de paiement dus à des problèmes de liquidité pourraient avoir un effet domino sur l'économie, ce qui doit être évité. Ces problèmes et effets se font déjà sentir et il n'est donc pas concevable de prendre du retard dans la mise en place de la mesure d'aide : l'aide doit être versée dans les meilleurs délais ».

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis règle l'octroi d'une aide aux entreprises du secteur de l'événementiel, du monde de la nuit, du tourisme et de la culture pour compenser leurs pertes de revenus et pour couvrir leurs charges d'exploitation permanentes, dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19.

L'aide est octroyée sur la base de l'article 28 de l'ordonnance du 3 mai 2018 'relative aux aides pour le développement économique des entreprises', qui dispose que le Gouvernement peut octroyer une aide aux entreprises dont l'activité économique est touchée par une calamité naturelle ou un événement extraordinaire, pour la réparation des dommages matériels, pour les pertes de revenus et pour les charges d'exploitation permanentes. Le projet dispose que la crise sanitaire Covid-19 est reconnue comme un événement extraordinaire au sens de cet article. L'aide est octroyée aux conditions fixées dans le règlement *de minimis* ¹.

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*'.

Le projet définit les conditions d'octroi de l'aide, la forme et le montant de celle-ci ainsi que la procédure d'instruction des dossiers de demande d'aide et de liquidation de l'aide.

3.1. Le projet entend trouver un fondement juridique dans les articles 28, et 30 de l'ordonnance du 3 mai 2018. Dans l'avis 67.906/1/V du 16 septembre 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à une aide aux hôtels et appart-hôtels dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes à propos de l'article 28 de cette ordonnance :

« 3.4. Bien que l'on puisse douter de la portée précise de l'article 28 de l'ordonnance du 3 mai 2018², on peut se rallier au choix qu'a fait l'auteur du projet d'invoquer cette disposition pour la réglementation en projet, et ce compte tenu des éléments avancés par le délégué. Toutefois, ainsi qu'il a été relevé dans l'avis précité 67.183/1, ce choix entraîne certaines conséquences.

3.4.1. Le champ d'application du règlement en projet se limite aux hôtels et appart-hôtels établis dans la région. En ce qui concerne cette limitation, il convient de souligner que l'habilitation conférée au Gouvernement à l'article 28 de l'ordonnance du 3 mai 2018 lui permettant d'octroyer une aide aux entreprises en cas d'événement extraordinaire a une portée générale et s'applique, en principe, à toutes les 'entreprises' telles qu'elles sont définies à l'article 2 de l'ordonnance. La limitation de l'octroi de l'aide aux entreprises qui proposent des logements, et au sein de cette catégorie d'entreprises, aux hôtels et appart-hôtels, devra être justifiée à la lumière du principe constitutionnel d'égalité.

3.4.2. Dans le cadre d'une interprétation étendue de l'article 28 de l'ordonnance du 3 mai 2018, il faut admettre qu'en plus des conditions générales et des motifs d'exclusion généraux prévus dans l'ordonnance du 3 mai 2018, qui s'appliquent à toutes les formes d'aides réglées dans l'ordonnance, des conditions spécifiques d'octroi de l'aide et des motifs d'exclusion spécifiques peuvent être fixés sur la base de cet article, pour autant que ceux-ci découlent directement de l'événement extraordinaire pour lequel l'aide est octroyée et qu'ils puissent s'inscrire dans l'objectif général que poursuit cette aide, selon l'ordonnance ('pour la réparation des dommages matériels, pour les pertes de revenus et pour les charges d'exploitation permanentes'). (...).

Afin d'éviter toute confusion quant à la validité des conditions générales et des motifs d'exclusion généraux prévus par l'ordonnance du 3 mai 2018, étant donné que la façon dont sont rédigés les articles 3 et 4 du projet pourrait également donner l'impression qu'ils sont exhaustifs, il est en tout cas recommandé de disposer expressément dans ces articles que les conditions et motifs d'exclusion qui y sont mentionnés s'appliquent 'sans préjudice des conditions prévues (motifs d'exclusion prévus) dans l'ordonnance' ».

3.2. Les observations précitées de l'avis 67.906/1/V s'appliquent également au projet à l'examen. Cela signifie que la limitation du champ d'application du régime d'aide en projet requiert une justification au regard du principe constitutionnel d'égalité, que des conditions supplémentaires doivent spécifiquement présenter un rapport avec l'événement extraordinaire pour lequel l'aide est octroyée et doivent pouvoir s'inscrire dans l'objectif général que poursuit cette aide selon l'ordonnance, et qu'il est préférable de disposer expressément que les conditions

² Note de bas de page 4 de l'avis 67.906/1/V : Voir l'avis 67.183/1 précité et la conséquence que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en a tirée, en optant, pour établir le règlement qui en faisait l'objet, pour un arrêté pris exclusivement en vertu de l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020, au lieu d'un arrêté pris notamment sur la base de l'article 28 de l'ordonnance du 3 mai 2018.

d'aide définies dans le projet s'appliquent « sans préjudice des conditions prévues dans l'ordonnance ».

3.3. Le projet contient des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel. On peut admettre que les dispositions figurant à l'article 8 du projet et relatives au traitement de données à caractère personnel sont une conséquence intrinsèque des articles 28 (octroi de l'aide) et 43 (contrôle) de l'ordonnance du 3 mai 2018, de sorte qu'aucune base légale n'est requise pour le règlement du traitement de données à caractère personnel qui y est directement lié.

FORMALITÉS

4. Il peut être admis que le projet est exempté, sur la base du règlement *de minimis*, de l'obligation de notification à la Commission européenne conformément à l'article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il faut cependant veiller au respect des conditions de ce règlement dans le cadre de la procédure de demande fixée au chapitre 4 du projet, et en application des chapitres IX et X de l'ordonnance du 3 mai 2018.

5. L'article 46 de l'ordonnance du 3 mai 2018 prescrit l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale pour les arrêtés d'exécution de cette ordonnance. Il ressort de la demande d'avis que cet avis n'a pas été recueilli. Si le projet est encore modifié ou complété à la suite de cet avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devront elles aussi encore être soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

6. L'article 2 du projet prévoit que l'aide à octroyer est liée aux pertes de revenus et aux charges d'exploitation permanentes des entreprises concernées. Il peut dès lors être admis que la prime (forfaitaire) de 3000 euros fixée à l'article 4, § 1^{er}, du projet porte sur ces deux éléments du dommage subi. Or, tel ne semble pas être le cas pour la prime majorée, prévue à l'article 4, § 2, du projet, puisque cette prime est uniquement liée au montant de la perte du chiffre d'affaires. Il apparaît à la section de législation qu'à la lumière, notamment, du principe d'égalité, les mêmes éléments, et donc également le montant des charges d'exploitation permanentes, doivent aussi être pris en compte pour l'obtention de la prime majorée.

Article 5

7. Si le « formulaire que BEE rend disponible sur son site internet », mentionné à l'article 5, alinéa 1^{er}, du projet, ne renvoie qu'aux données et documents nécessaires pour vérifier si les conditions prévues dans l'ordonnance du 3 mai 2018 et dans l'arrêté en projet ont été respectées, le service BEE n'exerce aucune compétence réglementaire et, de ce point de vue, rien ne s'oppose à l'habilitation conférée.

8. L'article 5, alinéa 2, du projet doit viser l'article 4, § 2 (et non : l'article 5, § 2), du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME