



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.414/1
van 10 december 2020

avis 68.414/1
du 10 décembre 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
15 oktober 2020 betreffende
steun aan de evenementen-,
uitgaans-, toeristische en
culturele sector in het kader
van de gezondheids crisis
COVID-19'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale
du 15 octobre 2020 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 3 december 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 'tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 oktober 2020 betreffende steun aan de evenementen-, uitgaans-, toeristische en culturele sector in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 december 2020.

*

Le 3 décembre 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 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 octobre 2020 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 8 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 décembre 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:

“La crise sanitaire du COVID-19 a des conséquences économiques considérables pour beaucoup d’entreprises. Les secteurs de l’événementiel, du monde de la nuit, du tourisme et de la culture font toujours 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 impactées par les restrictions mondiales sur les voyages à l’étranger. Il est donc nécessaire de fournir d’urgence une aide supplémentaire aux entreprises de ces secteurs pour compenser leurs pertes de revenu et pour couvrir les charges d’exploitation permanentes. L’aide prévue par l’arrêté que le projet d’arrêté modifie a notamment pour objet d’éviter une vague de faillites parmi les entreprises qui n’ont toujours pas pu reprendre leurs activités. Les défauts de paiement dus à des problèmes de liquidité pourraient entraîner un effet domino sur l’économie, ce qui doit être évité. Il convient dès lors de pouvoir verser l’aide dans les meilleurs délais. La modification ponctuelle que le présent arrêté apporte doit rendre possible l’attribution rapide des dernières primes”.

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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 strekt tot het wijzigen van artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 oktober 2020 ‘betreffende steun aan de evenementen-, uitgaans-, toeristische en culturele sector in het kader van de gezondheids crisis Covid-19’. De ontworpen wijzigingen houden in dat er geen definitieve uitsluiting van de verhoging van de premie is wanneer de periodieke BTW-aangiftes of het getuigschrift van de boekhouder niet bij de steunaanvraag zijn gevoegd en dat, in aansluiting hierop, tevens de regel wordt opgeheven die stelt dat de aanvraag na de indiening ervan niet kan worden aangevuld met die aangiftes of dat getuigschrift (artikel 1 van het ontwerp). Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp zal de ontworpen regeling in werking treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

4. Voor de ontworpen wijzigingen van artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 oktober 2020 kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 30, § 4, van de ordonnantie van 3 mei 2018 ‘betreffende de steun voor de economische

ontwikkeling van ondernemingen' dat de Regering opdraagt om de procedure en de termijnen voor de behandeling van de steunaanvraagdossiers en de vereffening van steun te bepalen.

VORMVEREISTEN

5. In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt vermeld dat de ontworpen wijzigingen geen noemenswaardige impact hebben op de oorspronkelijke inschatting. Verder stelt de nota dat, aangezien het project geen invloed heeft op de ontvangsten en uitgaven, het begrotingsakkoord niet vereist is.¹

Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat, waar volgens de huidige regeling geen verhoogde premie wordt verstrekt indien bepaalde informatie bij het indienen van de aanvraag ontbreekt en het niet mogelijk is om deze informatie later te bezorgen, volgens de ontworpen regeling meer steunaanvragers een hogere premie zullen krijgen. De steunvoorwaarden zullen immers met toepassing van de ontworpen regeling worden versoepeld. Er kan bijgevolg bezwaarlijk van worden uitgegaan dat de ontworpen wijzigingen geen invloed zullen hebben op de uitgaven.

Overeenkomstig artikel 10, § 1, 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak' is het begrotingsakkoord vereist voor ontwerpen van regeringsbesluit waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, uitgaven kunnen ontstaan. Het begrotingsakkoord zal bijgevolg ook met betrekking tot het ontworpen besluit nog moeten worden ingewonnen.

6. Indien de tekst van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit nog wijzigingen zou ondergaan als gevolg van het *sub* 5 vermelde begrotingsakkoord of als gevolg van nog andere vormvereisten die moeten worden nagekomen,² zullen die wijzigingen ter wille van de naleving van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog eveneens om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Gelet op hetgeen *sub* 4 wordt vermeld met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, volstaat het om aan het einde van het eerste lid van de aanhef te schrijven "... van ondernemingen, artikel 30, § 4;".

¹ In het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp wordt desondanks verwezen naar het (uit te brengen) akkoord van de Minister van Begroting.

² Zo werd, tegelijk met de adviesaanvraag aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, het ontworpen besluit tevens om advies voorgelegd aan de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zoals wordt voorgeschreven in artikel 46 van de ordonnantie van 3 mei 2018.

Artikel 1

8. Artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 oktober 2020 zal, na de wijziging ervan door artikel 1, 1° en 2°, van het ontwerp, luiden als volgt:

“De begunstigde kan slechts één enkele steunaanvraag indienen. Indien de enkele aanvraag niet alle periodieke btw-aangiftes of het getuigschrift van de boekhouder bevat, komt de begunstigde niet in aanmerking voor de verhoogde premie bepaald in artikel 4, § 2”.

De aldus gewijzigde bepaling brengt op een onvoldoende duidelijke en te weinig rechtszekere manier tot uiting dat – zoals de bedoeling is van de stellers van het ontwerp – de aanvraag ook nog na de indiening ervan kan worden aangevuld met BTW-aangiftes of het getuigschrift van de boekhouder. De ontworpen wijzigingen van artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 oktober 2020 zullen derhalve op zo een wijze moeten worden geredigeerd dat erover geen twijfel kan bestaan dat steunaanvragen ook na het indienen ervan nog kunnen worden aangevuld met de voornoemde documenten. Daarbij kan gebeurlijk worden overwogen om ook in een termijn te voorzien binnen welke de betrokken documenten na het indienen van de aanvraag moeten worden meegedeeld om nog voor de verhoogde premie in aanmerking te kunnen komen.

Artikel 2

9. Overeenkomstig artikel 2 van het ontwerp zal de ontworpen regeling in werking treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*. Vraag is evenwel of het ontwerp niet tevens het best wordt aangevuld met een overgangsbepaling die het voor alle aanvragers van steun in de zin van het te wijzigen besluit van 15 oktober 2020 mogelijk zou maken om voor de begunstigende maatregel die is vervat in het ontwerp in aanmerking te komen, ook al betreft het aanvragen die al in het verleden zijn ingediend. Dergelijke overgangsregeling zou alvast de gelijkheid onder de aanvragers ten goede komen.

*

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 :

« La crise sanitaire du COVID-19 a des conséquences économiques considérables pour beaucoup d'entreprises. Les secteurs de l'événementiel, du monde de la nuit, du tourisme et de la culture font toujours 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 impactées par les restrictions mondiales sur les voyages à l'étranger. Il est donc nécessaire de fournir d'urgence une aide supplémentaire aux entreprises de ces secteurs pour compenser leurs pertes de revenu et pour couvrir les charges d'exploitation permanentes. L'aide prévue par l'arrêté que le projet d'arrêté modifie a notamment pour objet d'éviter une vague de faillites parmi les entreprises qui n'ont toujours pas pu reprendre leurs activités. Les défauts de paiement dus à des problèmes de liquidité pourraient entraîner un effet domino sur l'économie, ce qui doit être évité. Il convient dès lors de pouvoir verser l'aide dans les meilleurs délais. La modification ponctuelle que le présent arrêté apporte doit rendre possible l'attribution rapide des dernières primes ».

*

2 En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 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 soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 octobre 2020 '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'. Les modifications en projet impliquent qu'il n'y a pas d'exclusion définitive de la majoration de la prime lorsque les déclarations périodiques à la TVA ou l'attestation du comptable ne sont pas jointes à la demande d'aide et que, corrélativement, la règle prévoyant que la demande ne peut être complétée par ces déclarations ou cette attestation après son introduction est abrogée (article 1^{er} du projet). Conformément à l'article 2 du projet, le dispositif en projet entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

4. Les modifications en projet de l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 octobre 2020 peuvent trouver un fondement juridique dans l'article 30, § 4, de l'ordonnance du 3 mai 2018 'relative aux aides pour le développement économique des entreprises', qui charge le Gouvernement de déterminer la procédure et les délais pour l'instruction des dossiers de demande d'aide, ainsi que pour la liquidation de l'aide.

FORMALITÉS

5. La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que les modifications en projet n'ont pas d'incidence significative sur l'estimation initiale. La note observe par ailleurs qu'en l'absence d'incidence du projet sur les recettes et les dépenses, l'accord budgétaire n'est pas requis ¹.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que si le régime actuel n'octroie pas de prime majorée lorsque certaines informations font défaut lors de l'introduction de la demande et qu'il n'est pas possible de les communiquer ultérieurement, le régime en projet permettra toutefois d'octroyer une prime plus élevée à davantage de demandeurs d'aide. Les conditions de son octroi seront en effet assouplies en application du dispositif en projet. On peut dès lors difficilement considérer que les modifications en projet n'auront pas d'incidence sur les dépenses.

Conformément à l'article 10, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', les projets d'arrêté du Gouvernement qui sont directement ou indirectement de nature à entraîner des dépenses requièrent l'accord budgétaire. Il faudra par conséquent encore recueillir l'accord budgétaire aussi en ce qui concerne l'arrêté en projet.

6. Si le texte du projet d'arrêté soumis pour avis devait encore être modifié consécutivement à l'accord budgétaire visé au point 5 ou à la suite d'autres formalités qui doivent encore être respectées², il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis de la section de législation, afin de se conformer à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Compte tenu de l'observation formulée au point 4 en ce qui concerne le fondement juridique de l'arrêté en projet, il suffit d'écrire à la fin du premier alinéa du préambule « ... des entreprises, l'article 30, § 4; ».

¹ Le cinquième alinéa du préambule du projet renvoie néanmoins à l'accord (à donner) du Ministre du Budget.

² Ainsi, en même temps que la demande d'avis du Conseil d'État, section de législation, l'arrêté en projet a également été soumis à l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, comme le prescrit l'article 46 de l'ordonnance du 3 mai 2018.

Article 1^{er}

8. Après sa modification par l'article 1^{er}, 1° et 2°, du projet, l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 octobre 2020 s'énoncera comme suit :

« Le bénéficiaire ne peut introduire qu'une seule demande d'aide. Si la demande unique ne contient pas toutes les déclarations périodiques de (lire : à la) TVA ou l'attestation du comptable, le bénéficiaire est inéligible à la prime majorée prévue à l'article 4, § 2 ».

La disposition ainsi modifiée n'exprime pas d'une manière suffisamment claire ni suffisamment sûre sur le plan juridique que – comme l'envisagent les auteurs du projet – la demande peut encore être complétée par des déclarations à la TVA ou par l'attestation du comptable, même après son introduction. Les modifications en projet de l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 octobre 2020 devront par conséquent être rédigées de manière à ce qu'il ne puisse subsister aucun doute sur le fait que des demandes d'aide peuvent encore être complétées par les documents précités, même après leur introduction. À cet égard, on pourrait aussi, le cas échéant, prévoir un délai dans lequel les documents concernés doivent être communiqués après l'introduction de la demande pour pouvoir encore bénéficier de la prime majorée.

Article 2

9. Conformément à l'article 2 du projet, le dispositif en projet entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. La question se pose toutefois de savoir s'il ne serait pas préférable de compléter également le projet par une disposition transitoire permettant à tous les demandeurs de l'aide au sens de l'arrêté du 15 octobre 2020, à modifier, de bénéficier de la mesure avantageuse prévue par le projet, même si elle concerne des demandes qui ont déjà été introduites par le passé. Pareil régime transitoire favoriserait en tout cas l'égalité entre les demandeurs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME