



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.827/1
van 12 februari 2021

avis 68.827/1
du 12 février 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende steun
aan ondernemingen die
niet-essentiële activiteiten
uitoefenen in het kader van de
gezondheids crisis Covid-19'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à
une aide aux entreprises
exerçant des activités non
essentiels dans le cadre de la
crise sanitaire du Covid-19'

Op 8 februari 2021 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 ondernemingen die niet-essentiële activiteiten uitoefenen in het kader van de gezondheids crisis Covid-19'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 februari 2021.

*

Le 8 février 2021, 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 entreprises exerçant des activités non essentielles dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 11 février 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 février 2021.

*

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. L’arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d’urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 impose entre autres la fermeture d’un grand nombre d’entreprises. Ce contexte réduit fortement le chiffre d’affaires de ces établissements. Ceux-ci continuent de devoir supporter des coûts fixes et ont souvent dû consentir des investissements afin de se conformer aux règles sanitaires. Il en résulte qu’une proportion significative de ces établissements se trouve actuellement en très mauvaise posture financière, voire, pour certains, au bord de la faillite. Ces établissements emploient une main d’œuvre nombreuse. La chute de ces secteurs économiques aurait des répercussions négatives sur d’autres secteurs en lien tel que celui de leurs fournisseurs. Pour ces différents motifs, il convient, sans différer, de soutenir à nouveau financièrement ces établissements et de leur verser une aide 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe een variabele steun toe te kennen aan bepaalde ondernemingen die niet-essentiële activiteiten uitoefenen in het kader van de gezondheids crisis COVID-19 en die op grond van artikel 8 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020,¹ zoals van toepassing op 2 november 2020, een of meer vestigingseenheden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben moeten sluiten.

In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt toegelicht dat de ontworpen regeling deel uitmaakt van een breder pakket. In een ‘fase 1’ werd voorzien in een forfaitaire premie voor de zogenaamde niet-essentiële sectoren die op 1 december 2020 niet mochten heropenen. Die maatregel is reeds genomen bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2021 ‘betreffende steun aan ondernemingen die een contactberoep en een recreatieve activiteit uitoefenen, en die een autorijschool uitbaten in

¹ Ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

het kader van de gezondheidscrisis COVID-19'. Het heden om advies voorgelegde ontwerp betreft de 'fase 2', die voorziet in een variabele premie voor de niet-essentiële sectoren die een of meer vestigingseenheden gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben moeten sluiten op de aangegeven wijze, met inbegrip van de sectoren die in 'fase 1' een forfaitaire vergoeding hebben ontvangen.

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 28 en 30 van de ordonnantie van 3 mei 2018 'betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen', waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

5. Gelijktijdig met het advies van de afdeling Wetgeving werd met betrekking tot het ontworpen besluit om het advies verzocht van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Brupartners).

Indien de aan de afdeling Wetgeving voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de aldus gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van het sluiten van een of meer vestigingseenheden "op grond van artikel 8 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 zoals van toepassing op 2 november 2020". De nota aan de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest doet ervan blijken dat in het ontwerp wordt bedoeld op de steunverlening aan ondernemingen die vestigingseenheden hebben moeten sluiten met ingang van 2 november 2020. Deze bedoeling zou duidelijkheidshalve het best in die bewoordingen worden tot uitdrukking gebracht in artikel 2 van het ontwerp. Ook de redactie van artikel 3, eerste lid, 3°, van het ontwerp, wordt dan het best in die zin aangepast.

Artikel 3

7. In artikel 3, eerste lid, 2°, van het ontwerp, wordt als voorwaarde gesteld dat de begunstigde "(...) een of meer van de activiteiten [uitoefent] opgenomen in bijlage (...), ingeschreven onder de btw-activiteiten in de Kruispuntbank van Ondernemingen op 2 november 2020".

De gemachtigde lichtte de keuze om met een limitatieve lijst van btw-activiteiten te werken als volgt toe:

“Het valt op te merken dat het geschatte doelpubliek van de steunmaatregel 19.422 ondernemingen betreft. De administratie zal dus op zeer korte termijn een zeer groot aantal aanvragen moeten verwerken.

Dit is alleen mogelijk als er bepaalde automatische behandelingen worden ingewerkt in het systeem, zoals bijvoorbeeld de controle van de btw-activiteiten”.

De adviesaanvrager zal er over moeten waken dat de in de bijlage bij het ontworpen besluit opgesomde activiteiten overeenstemmen met de beoogde doelgroep en dat er bijvoorbeeld geen ondernemingen van de steunregeling worden uitgesloten die zich in dezelfde situatie bevinden om de enkele reden dat de door hen uitgeoefende activiteit niet is opgenomen in de desbetreffende bijlage.

Artikel 5

8. Naar aanleiding van een opmerking van de inspecteur van Financiën in zijn advies van 2 februari 2021 deed de gemachtigde het volgende mee:

“En complément, il est sans doute utile de préciser que, pour répondre à la première remarque émise dans son avis par l’Inspection des Finances, nous envisageons de compléter l’article 5, § 1^{er}, comme ceci :

Art. 5. § 1^{er}. L’aide consiste en une prime de 1.500 euros pour :

1° les bénéficiaires inscrits à la Banque-Carrefour des Entreprises après le 31 décembre 2019 qui supportent des frais fixes, sans qu’une perte de chiffre d’affaires ne doive être prouvée ;

2° les bénéficiaires inscrits à la Banque-Carrefour des Entreprises pendant le quatrième trimestre de 2019 qui supportent des frais fixes, s’ils ne prouvent pas une perte de chiffre d’affaires de 25% ou plus en application du paragraphe 2. Si un bénéficiaire inscrit à la Banque-Carrefour des Entreprises pendant le quatrième trimestre de 2019 prouve une perte de chiffre d’affaires de 25 % ou plus, c’est le paragraphe 2 qui s’applique.

Art. 5. § 1. De steun bestaat uit een premie van 1.500 euro voor:

1° de begunstigen ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen na 31 december 2019 die vaste kosten dragen, zonder dat een omzetverlies moet bewezen worden;

2° de begunstigen ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen in het vierde kwartaal van 2019 die vaste kosten dragen, als zij geen omzetverlies van 25% of meer bewijzen met toepassing van paragraaf 2. Indien een begunstigde ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen in het vierde kwartaal van 2019 een omzetverlies van 25 % of meer bewijst, is paragraaf 2 van toepassing.

Votre avis à propos de cette adaptation serait fort apprécié”.

Op het eerste gezicht lijkt er geen bezwaar te rijzen tegen de voorgestelde wijziging.

9. In artikel 5, § 4, tweede lid, van het ontwerp, dient de verwijzing naar “de vaststelling, bedoeld in artikel 5,” te worden vervangen door “de in dit artikel bedoelde vaststelling”.

Artikel 6

10. In de Nederlandse tekst van artikel 6 van het ontwerp moet van het correcte opschrift van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2021 ‘betreffende steun aan ondernemingen die een contactberoep en een recreatieve activiteit uitoefenen, en die een autorijschool uitbaten in het kader van de gezondheids crisis COVID-19’ melding worden gemaakt.

Artikel 7

11. In artikel 7, eerste lid, van het ontwerp, schrijve men “die voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 3, eerste lid, 1° en 2°, van dit besluit en die ...”.

12. In artikel 7, derde lid, van het ontwerp, ontbreekt de vermelding van een precieze uiterste datum van ontvangst van de steunaanvraag. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“La date limite pour formuler une demande de prime sera le 25 mars 2021. Les entreprises disposeront ainsi d’un mois au moins pour effectuer la démarche. Une large publicité sera donnée à la mesure afin de s’assurer que cette fenêtre temporelle sera suffisante”.

Hiermee kan worden ingestemd, althans in zoverre er effectief voldoende tijd zal zijn tussen de bekendmaking van het te nemen besluit en de uiterste indieningsdatum.

Artikel 9

13. In artikel 9 van het ontwerp wordt bepaald dat de steun in één enkele schijf wordt vereffend “op een Belgische zichtrekening op naam van de begunstigde”.

Er zal op moeten worden toegezien dat de keuze voor de beperking tot een Belgisch bankrekeningnummer niet op gespannen voet komt te staan met Europeesrechtelijke beginselen zoals die inzake het vrije verkeer. In dat verband lijkt het raadzaam om minstens rekeningen bij in België gevestigde kredietinstellingen van buitenlandse oorsprong bij de voorgestelde regeling te betrekken, en daartoe in plaats van naar “een Belgische zichtrekening” naar “een rekeningnummer bij een in België gevestigde kredietinstelling”² te verwijzen.

*

² Vgl. met, wat de wettelijke regeling met betrekking tot de Kruispuntbank van Ondernemingen betreft, artikel III.25 van het Wetboek van economisch recht.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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. L'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 impose entre autres la fermeture d'un grand nombre d'entreprises. Ce contexte réduit fortement le chiffre d'affaires de ces établissements. Ceux-ci continuent de devoir supporter des coûts fixes et ont souvent dû consentir des investissements afin de se conformer aux règles sanitaires. Il en résulte qu'une proportion significative de ces établissements se trouve actuellement en très mauvaise posture financière, voire, pour certains, au bord de la faillite. Ces établissements emploient une main d'œuvre nombreuse. La chute de ces secteurs économiques aurait des répercussions négatives sur d'autres secteurs en lien tel que celui de leurs fournisseurs. Pour ces différents motifs, il convient, sans différer, de soutenir à nouveau financièrement ces établissements et de leur verser une aide dans les meilleurs délais ».

*

2. Conformément à 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 ainsi que 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 a pour objet d'octroyer une aide variable à certaines entreprises exerçant des activités non essentielles dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 et qui, en vertu de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 ¹, tel qu'applicable au 2 novembre 2020, ont dû fermer une ou plusieurs unités d'établissement situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale précise que le régime en projet fait partie d'un ensemble plus vaste de mesures. Une 'phase 1' prévoyait une prime forfaitaire pour les secteurs dits non essentiels qui n'ont pu rouvrir le 1^{er} décembre 2020. Cette mesure a déjà été prise par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2021 'relatif à une aide aux entreprises exerçant un métier de contact, une activité récréative et d'enseignement de conduite dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'. Le projet soumis présentement pour avis concerne la 'phase 2', qui prévoit une prime variable pour les secteurs non essentiels qui ont dû fermer de la manière indiquée une ou

¹ Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'.

plusieurs unités d'établissement situées dans la Région de Bruxelles-Capitale, y compris ceux ayant bénéficié de la prime forfaitaire de la 'phase 1'.

4. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 28 et 30 de l'ordonnance du 3 mai 2018 'relative aux aides pour le développement économique des entreprises', visés au premier alinéa du préambule du projet.

FORMALITÉS

5. En ce qui concerne l'arrêté en projet, l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (Brupartners) a été sollicité en même temps que l'avis de la section de législation.

Si l'avis précité du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis à la section de législation, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. L'article 2, alinéa 1^{er}, du projet mentionne la fermeture d'une ou de plusieurs unités d'établissement « en vertu de l'article 8 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel qu'applicable au 2 novembre 2020 ». Il ressort de la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale que le projet vise à octroyer une aide aux entreprises qui ont dû fermer ces unités d'établissement à partir du 2 novembre 2020. Par souci de clarté, il vaudrait mieux exprimer cette intention en ces termes à l'article 2 du projet. Il serait dès lors préférable d'adapter également la rédaction de l'article 3, alinéa 1^{er}, 3°, du projet en ce sens.

Article 3

7. L'article 3, alinéa 1^{er}, 2°, du projet, pose comme condition que le bénéficiaire « exerce une ou plusieurs des activités reprises en annexe, inscrites sous ses activités TVA à la Banque-Carrefour des Entreprises au 2 novembre 2020 ».

Le délégué a commenté le choix de recourir à une liste limitative des activités TVA en ces termes :

« Het valt op te merken dat het geschatte doelpubliek van de steunmaatregel 19.422 ondernemingen betreft. De administratie zal dus op zeer korte termijn een zeer groot aantal aanvragen moeten verwerken.

Dit is alleen mogelijk als er bepaalde automatische behandelingen worden ingewerkt in het systeem, zoals bijvoorbeeld de controle van de btw-activiteiten ».

Le demandeur d'avis devra veiller à ce que les activités énumérées dans l'annexe de l'arrêté en projet correspondent au groupe cible envisagé et que, par exemple, des entreprises se trouvant dans la même situation ne soient pas exclues du régime d'aides pour le seul motif que l'activité qu'elles exercent ne figure pas dans l'annexe concernée.

Article 5

8. À la suite d'une observation formulée par l'inspecteur des Finances dans son avis du 2 février 2021, le délégué a communiqué ce qui suit :

« En complément, il est sans doute utile de préciser que, pour répondre à la première remarque émise dans son avis par l'Inspection des Finances, nous envisageons de compléter l'article 5, § 1^{er}, comme ceci :

Art. 5. § 1^{er}. L'aide consiste en une prime de 1.500 euros pour :

1° les bénéficiaires inscrits à la Banque-Carrefour des Entreprises après le 31 décembre 2019 qui supportent des frais fixes, sans qu'une perte de chiffre d'affaires ne doive être prouvée ;

2° les bénéficiaires inscrits à la Banque-Carrefour des Entreprises pendant le quatrième trimestre de 2019 qui supportent des frais fixes, s'ils ne prouvent pas une perte de chiffre d'affaires de 25% ou plus en application du paragraphe 2. Si un bénéficiaire inscrit à la Banque-Carrefour des Entreprises pendant le quatrième trimestre de 2019 prouve une perte de chiffre d'affaires de 25 % ou plus, c'est le paragraphe 2 qui s'applique.

Art. 5. § 1. De steun bestaat uit een premie van 1.500 euro voor:

1° de begunstigten ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen na 31 december 2019 die vaste kosten dragen, zonder dat een omzetverlies moet bewezen worden;

2° de begunstigten ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen in het vierde kwartaal van 2019 die vaste kosten dragen, als zij geen omzetverlies van 25% of meer bewijzen met toepassing van paragraaf 2. Indien een begunstigde ingeschreven in de Kruispuntbank van Ondernemingen in het vierde kwartaal van 2019 een omzetverlies van 25 % of meer bewijst, is paragraaf 2 van toepassing.

Votre avis à propos de cette adaptation serait fort apprécié ».

À première vue, la modification proposée ne semble pas susciter d'objection.

9. À l'article 5, § 4, alinéa 2, du projet, la référence à « la détermination, visée à l'article 5, » doit être remplacée par « la détermination, visée dans le présent article ».

Article 6

10. Le texte néerlandais de l'article 6 du projet doit mentionner l'intitulé correct de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, à savoir « besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 januari 2021 betreffende steun aan ondernemingen die een contactberoep en een recreatieve activiteit uitoefenen, en die een autorijschool uitbaten in het kader van de gezondheids crisis COVID-19 ».

Article 7

11. À l'article 7, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira « qui répondent aux conditions visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, du présent arrêté et ne se trouvent pas... ».

12. À l'article 7, alinéa 3, du projet, la mention d'une date limite précise de réception de la demande d'aide fait défaut. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« La date limite pour formuler une demande de prime sera le 25 mars 2021. Les entreprises disposeront ainsi d'un mois au moins pour effectuer la démarche. Une large publicité sera donnée à la mesure afin de s'assurer que cette fenêtre temporelle sera suffisante ».

On peut se rallier à cette proposition, du moins dans la mesure où le délai sera effectivement suffisant entre la publication de l'arrêté envisagé et la date limite d'introduction.

Article 9

13. L'article 9 du projet dispose que l'aide est liquidée en une seule tranche « sur un compte bancaire à vue belge au nom du bénéficiaire ».

Il conviendra de veiller à ce que le choix de la limitation à un compte bancaire à vue belge ne se heurte pas aux principes de droit européen tels que ceux sur la libre circulation. À cet égard, il semble indiqué de viser, pour le régime en projet, au moins les comptes ouverts auprès d'établissements de crédit d'origine étrangère établis en Belgique et, à cette fin, de faire référence à « un compte bancaire ouvert auprès d'un établissement de crédit établi en Belgique »² au lieu de « un compte bancaire à vue belge ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² Comparer, en ce qui concerne le dispositif légal relatif à la Banque-carrefour des entreprises, avec l'article III.25 du Code de droit économique.