RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.577/1
van 28 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende steun inzake de energiekosten voor ondernemingen die worden getroffen door de directe en indirecte economische gevolgen van de Russische agressie tegen Oekraïne’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.577/1
du 28 novembre 2022

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à une aide en matière de coût de l’énergie aux entreprises touchées par les conséquences économiques directes et indirectes de l’agression de la Russie contre l’Ukraine’

‡LW-CJLWOFAFE-HCFHHVT‡

Op 21 november 2022 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 inzake de energiekosten voor ondernemingen die worden getroffen door de directe en indirecte economische gevolgen van de Russische agressie tegen Oekraïne'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 november 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, 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 28 november 2022.

*

Le 21 novembre 2022, 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 en matière de coût de l'énergie aux entreprises touchées par les conséquences économiques directes et indirectes de l'agression de la Russie contre l'Ukraine'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 novembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, 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 28 novembre 2022.

*

‡LW-CJLWOFAFE-HCFHHVT‡

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

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

> "par le fait que certains secteurs économiques, et notamment l'industrie alimentaire, l'horeca, les services aux personnes, l'industrie manufacturière, les industries culturelles et créatives et le commerce de détail, éprouvent de grandes difficultés à faire face à la forte hausse actuelle des prix de l'énergie. Les effets de cette perturbation grave de l'économie s'ajoutent aux suites de la crise du COVID-19. Par conséquent, le Gouvernement a décidé d'apporter une aide financière directe aux entreprises en difficulté actives dans ces secteurs à forte sensibilité énergétique. Afin d'éviter que la crise de liquidité que connaissent actuellement les entreprises concernées ne se transforme en crise de solvabilité, il est indispensable qu'une réponse rapide soit apportée par le Gouvernement et de verser une aide dans les meilleurs délais. La mise en place de cette aide implique plusieurs étapes successives, en ce compris la notification du régime d'aides à la Commission européenne et l'obtention des données de différentes sources authentiques".

2. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een "bijzondere" motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

3.1. De in de adviesaanvraag weergegeven motivering bevat, benevens een omschrijving van de ontworpen regeling, een vermelding van de ermee nagestreefde doeleinden en van de stappen die nog moeten worden gezet voor de totstandkoming ervan.

3.2. Een loutere verwijzing naar de doelstelling die erin bestaat om financiële steun te bieden aan ondernemingen die moeilijkheden ondervinden als gevolg van de gestegen energieprijzen en daardoor mede een solvabiliteitscrisis te vermijden, is in het licht van de inhoud van de ontworpen regeling te algemeen en onvoldoende concreet omschreven om ermee te kunnen aantonen dat een spoedeisende adviesaanvraag op vijf werkdagen noodzakelijk is.

Afgezien nog van het gegeven dat het de bedoeling is om het ontworpen besluit pas in maart 2023 in werking te laten treden (artikel 17), moet bovendien worden vastgesteld dat nog tot 30 november 2023 aanvragen zullen kunnen worden ontvangen (artikel 13, vijfde lid) en dat nog tot 31 december 2023 toekenningsbeslissingen ter kennis van de begunstigde kunnen worden gebracht (artikel 14, eerste lid). Ook valt uit het ontwerp af te leiden dat het recht op en het bedrag van de subsidies onder meer afhangen van de afrekeningsfacturen van gas en elektriciteit voor het

‡LW-CJLWOFAFE-HCFHHVT‡

volledige jaar 2022 (artikelen 8 en 9) en van de btw-aangiftes voor het jaar 2022 (artikel 5). Die gegevens zullen noodzakelijkerwijs pas in de loop van het jaar 2023 verkregen kunnen worden.[1]

3.3. Een verwijzing naar de nog te doorlopen stadia in de procedure van totstandkoming van de ontworpen regeling kan evenmin het spoedeisende karakter van een adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving verantwoorden.[2]

3.4. Tot slot staat niets eraan in de weg dat de ontworpen subsidieregeling verder wordt voorbereid en dat over de ontworpen regeling – of louter over het uitgangspunt dat voorzien zal worden in een steunregeling voor ondernemingen die moeilijkheden ondervinden als gevolg van de gestegen energieprijzen – al gecommuniceerd wordt naar de potentiële bestemmelingen ervan.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag niet naar behoren is gemotiveerd.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, het om advies voorgelegde ontwerp van besluit niet vermag te onderzoeken.

*

[1] De nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet er trouwens van blijken dat de administratie momenteel nog niet alle aanvragen, zoals bedoeld in het ontworpen besluit, zal kunnen verwerken en dat de analyse en de controle van de aanvragen nog zullen worden uitbesteed aan een externe dienstverlener via een overheidsopdracht.

[2] Er zou trouwens, als principieel uitgangspunt, naar moeten worden gestreefd om de afdeling Wetgeving pas om advies te verzoeken nadat alle achtereenvolgende stadia van het administratief totstandkomingsproces van de ontworpen regeling zijn doorlopen. Op die wijze wordt immers vermeden dat de afdeling Wetgeving opnieuw om een advies moet worden verzocht ten gevolge van wijzigingen die achteraf worden aangebracht aan de haar reeds om advies voorgelegde ontwerptekst.

‡LW-CJLWOFAFE-HCFHHVT‡

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 :

> « par le fait que certains secteurs économiques, et notamment l'industrie alimentaire, l'horeca, les services aux personnes, l'industrie manufacturière, les industries culturelles et créatives et le commerce de détail, éprouvent de grandes difficultés à faire face à la forte hausse actuelle des prix de l'énergie. Les effets de cette perturbation grave de l'économie s'ajoutent aux suites de la crise du COVID-19. Par conséquent, le Gouvernement a décidé d'apporter une aide financière directe aux entreprises en difficulté actives dans ces secteurs à forte sensibilité énergétique. Afin d'éviter que la crise de liquidité que connaissent actuellement les entreprises concernées ne se transforme en crise de solvabilité, il est indispensable qu'une réponse rapide soit apportée par le Gouvernement et de verser une aide dans les meilleurs délais. La mise en place de cette aide implique plusieurs étapes successives, en ce compris la notification du régime d'aides à la Commission européenne et l'obtention des données de différentes sources authentiques ».

2. En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

3.1. La motivation reproduite dans la demande d'avis contient, outre une description du régime en projet, une mention des objectifs qu'il poursuit ainsi que des étapes qui doivent encore être parcourues en vue de son élaboration.

3.2. Une simple référence à l'objectif consistant à octroyer une aide financière à des entreprises qui éprouvent des difficultés consécutivement à la hausse des prix de l'énergie et, ainsi, à éviter notamment une crise de solvabilité, est trop générale et n'est pas suffisamment déterminée concrètement au regard du contenu du régime en projet pour pouvoir démontrer qu'une demande d'avis urgente, à donner dans un délai de cinq jours ouvrables, est requise.

Indépendamment du fait que l'intention est de ne faire entrer en vigueur l'arrêté en projet qu'en mars 2023 (article 17), il faut en outre constater que des demandes pourront encore être reçues jusqu'au 30 novembre 2023 (article 13, alinéa 5) et que des décisions d'octroi pourront encore être notifiées au bénéficiaire jusqu'au 31 décembre 2023 (article 14, alinéa 1er). Il convient aussi de déduire du projet que le droit à des subventions et le montant de celles-ci dépendent notamment des factures de décompte du gaz et de l'électricité pour l'ensemble de l'année 2022

‡LW-CJLWOFAFE-HCFHHVT‡

(articles 8 et 9) et des déclarations à la TVA pour l'année 2022 (article 5). Ces données ne pourront nécessairement être obtenues que dans le courant de l'année 2023 [1].

3.3. Une référence aux étapes encore à parcourir de la procédure d'élaboration du régime en projet ne peut pas non plus justifier le caractère urgent d'une demande d'avis auprès de la section de législation [2].

3.4. Enfin, rien n'empêche de poursuivre l'élaboration du régime de subvention en projet et de déjà porter celui-ci – ou simplement le principe qu'un régime d'aide sera prévu pour les entreprises qui éprouvent des difficultés consécutivement à la hause des prix de l'énergie – à la connaissance de ses destinataires potentiels.

4. Il découle de ce qui précède que le caractère urgent de la demande d'avis n'est pas adéquatement motivé.

La demande d'avis est donc irrecevable de sorte que le Conseil d'État, section de législation, ne peut examiner le projet d'arrêté qui lui est soumis pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[1] Il ressort par ailleurs de la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qu'à l'heure actuelle, l'administration ne pourra pas encore traiter toutes les demandes visées par l'arrêté en projet et que l'analyse et le contrôle des demandes seront encore sous-traités à un prestataire de services externe par le biais d'un marché public.

[2] Il conviendrait d'ailleurs, comme principe de départ, de s'efforcer à ne solliciter l'avis de la section de législation qu'au terme de toutes les étapes successives du processus administratif d'élaboration du dispositif en projet. Ce faisant, on évitera en effet de devoir demander à nouveau l'avis de la section de législation consécutivement à des modifications apportées ultérieurement au texte en projet qui lui a déjà été soumis pour avis.

‡LW-CJLWOFAFE-HCFHHVT‡