



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.663/1
van 7 december 2022

avis 72.663/1
du 7 décembre 2022

over

sur

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'

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'

Op 2 december 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 6 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 december 2022.

*

Le 2 décembre 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 6 décembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 décembre 2022.

*

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 de la demande est motivée (de manière renforcée) par le fait que certains secteurs économiques, et particulièrement 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. Une analyse récente de Graydon indique ainsi que plus d’une entreprise sur quatre est actuellement en difficulté, alors qu’elles n’étaient que 18% dans cette situation au sortir de la crise du Covid, et qu’en ce qui concerne l’horeca et l’industrie alimentaire, deux entreprises de ces secteurs sur cinq se trouvent déjà en manque de fonds. 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 la plus rapide possible soit apportée par le Gouvernement et de verser une aide dans les délais les plus brefs possibles.

La mise en place de cette aide implique plusieurs étapes successives, en ce compris, après la prise en compte des divers avis obligatoires recueillis, dont celui du Conseil d’Etat, la notification du régime d’aides à la Commission européenne et l’obtention des données de différentes sources authentiques. La durée d’examen du dispositif par la Commission européenne est de l’ordre du mois. Chacune de ces étapes de mise en place du dispositif ne peut avoir lieu avant que la précédente soit achevée. Ainsi, le SPF Finances n’accepte de signer le protocole de communication des données TVA et de préparer les données requises – ce qui prend une dizaine de jours – qu’une fois l’arrêté adopté en dernière lecture. Il est donc nécessaire de raccourcir autant que possible chacune de ces étapes. Aussitôt que l’ensemble de ces étapes auront été franchies, les premières demandes pourront être réceptionnées. La date d’entrée en vigueur du dispositif sera ajustée à cet effet. Le délai entre la réception d’une demande complète et la liquidation de l’aide sera très bref. Cet effort important permettra à l’aide de parvenir aux entreprises bénéficiaires les plus en difficulté avant que celles-ci soient déclarées en faillite. L’urgence est donc justifiée.”

2. De voorliggende adviesaanvraag herneemt de adviesaanvraag die door de Raad van State op 28 november 2022 onontvankelijk werd verklaard bij gebrek aan spoedeisendheid. De Raad van State maakte daarbij de onderstaande analyse:¹

“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

¹ Adv.RvS 72.577/1 van 28 november 2022.

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 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.²

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.³

² Voetnoot 1 van het aangehaalde advies: 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.

³ Voetnoot 2 van het aangehaalde advies: Er moet trouwens, als principieel uitgangspunt, naar worden gestreefd 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

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 bestemmingen 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.”

3. De nieuwe adviesaanvraag bevat geen elementen die deze analyse weerleggen. De bijkomende cijfers over het aantal ondernemingen in moeilijkheden vormen geen antwoord op het feit dat het ontwerp pas in de loop van volgend jaar effectief soelaas zal bieden aan die ondernemingen.

Vooreerst moeten de betrokken ondernemingen eerst zelf een eindafrekening hebben van hun verbruik over 2022 om de aanvraag te kunnen indienen, wat in de meeste gevallen pas in het voorjaar van 2023 het geval zal zijn.

Zoals de adviesaanvrager bovendien zelf aangeeft, vereist de voorliggende regeling een aanmelding bij de Europese Commissie. Een adviesaanvraag bij de Raad van State dient principieel niet om daarop vooruit te lopen. Die adviesaanvraag behoort op het einde van de regelgevingsprocedure te komen, nu het oordeel van de Europese Commissie over de verenigbaarheid van voorgenomen steun mee relevant is voor de beoordeling van het ontwerp. Zoals al opgemerkt in het aangehaalde advies, kan een verwijzing naar de nog te doorlopen stadia in de procedure van totstandkoming van de ontworpen regeling het spoedeisende karakter van een adviesaanvraag bij de afdeling Wetgeving niet verantwoorden.

In elk geval moet opnieuw worden vastgesteld dat de voorliggende regeling ontworpen is om nog tot 30 november 2023 steunaanvragen toe te laten, die tot eind volgend jaar kunnen worden verwerkt.

De voorliggende maatregel is bijgevolg geen onmiddellijk antwoord op de gestegen energiekosten van de getroffen ondernemingen, zodat niet kan worden ingezien waarom de behandeling van de adviesaanvraag zo spoedeisend zou zijn dat zelfs een aanvraag voor een advies binnen een termijn van dertig dagen niet kan volstaan.

4. De adviesaanvraag is onontvankelijk.

*

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 de la demande est motivée (de manière renforcée) par le fait que certains secteurs économiques, et particulièrement 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. Une analyse récente de Graydon indique ainsi que plus d'une entreprise sur quatre est actuellement en difficulté, alors qu'elles n'étaient que 18% dans cette situation au sortir de la crise du Covid, et qu'en ce qui concerne l'horeca et l'industrie alimentaire, deux entreprises de ces secteurs sur cinq se trouvent déjà en manque de fonds. 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 la plus rapide possible soit apportée par le Gouvernement et de verser une aide dans les délais les plus brefs possibles.

La mise en place de cette aide implique plusieurs étapes successives, en ce compris, après la prise en compte des divers avis obligatoires recueillis, dont celui du Conseil d'Etat, la notification du régime d'aides à la Commission européenne et l'obtention des données de différentes sources authentiques. La durée d'examen du dispositif par la Commission européenne est de l'ordre du mois. Chacune de ces étapes de mise en place du dispositif ne peut avoir lieu avant que la précédente soit achevée. Ainsi, le SPF Finances n'accepte de signer le protocole de communication des données TVA et de préparer les données requises – ce qui prend une dizaine de jours – qu'une fois l'arrêté adopté en dernière lecture. Il est donc nécessaire de raccourcir autant que possible chacune de ces étapes. Aussitôt que l'ensemble de ces étapes auront été franchies, les premières demandes pourront être réceptionnées. La date d'entrée en vigueur du dispositif sera ajustée à cet effet. Le délai entre la réception d'une demande complète et la liquidation de l'aide sera très bref. Cet effort important permettra à l'aide de parvenir aux entreprises bénéficiaires les plus en difficulté avant que celles-ci soient déclarées en faillite. L'urgence est donc justifiée ».

2. La demande d'avis à l'examen reproduit la demande d'avis qui a été déclarée irrecevable à défaut d'urgence par le Conseil d'État le 28 novembre 2022. Le Conseil d'État y a fait l'analyse suivante :¹

« RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS »

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 :

‘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

¹ Avis C.E. 72.577/1 du 28 novembre 2022.

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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 1^{er}). 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 (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 ².

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 ³.

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

² Note de bas de page 1 de l'avis cité : 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.

³ Note de bas de page 2 de l'avis cité : 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.

pour les entreprises qui éprouvent des difficultés consécutivement à la hausse 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. »

3. La nouvelle demande d'avis ne comporte aucun élément réfutant cette analyse. Les chiffres complémentaires relatifs au nombre d'entreprises en difficulté n'expliquent pas le fait que le projet n'apportera effectivement une solution à ces entreprises que dans le courant de l'année prochaine.

Avant tout, les entreprises concernées devront d'abord disposer elles-mêmes d'un décompte final de leur consommation pour 2022 pour pouvoir introduire la demande, ce qui ne sera généralement le cas qu'au printemps 2023.

Comme le relève par ailleurs le demandeur d'avis lui-même, le régime à l'examen requiert une notification à la Commission européenne. Une demande d'avis au Conseil d'État ne sert en principe pas à anticiper celle-ci. Cette demande d'avis doit intervenir à la fin de la procédure réglementaire, l'avis de la Commission européenne sur la compatibilité de l'aide envisagée étant également pertinent pour l'évaluation du projet. Ainsi qu'il a déjà été observé dans l'avis précité, une référence aux étapes encore à parcourir de la procédure d'élaboration du régime en projet ne peut pas justifier le caractère urgent d'une demande d'avis auprès de la section de législation.

En tout état de cause, force est de constater à nouveau que le régime à l'examen est conçu pour permettre que des demandes d'aide soient encore introduites jusqu'au 30 novembre 2023, lesquelles pourront être traitées jusqu'à la fin de l'année prochaine.

La mesure à l'examen n'apporte donc pas de réponse immédiate à la hausse des coûts de l'énergie des entreprises touchées, de sorte que l'on n'aperçoit pas pourquoi le traitement de la demande d'avis serait à ce point urgent que même une demande d'avis dans un délai de trente jours ne pourrait pas suffire.

4. La demande d'avis est irrecevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME