RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.334/1
van 6 juni 2013

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende het nieuw algemeen reglement van het Brussels Waarborgfonds en tot opheffing van het besluit van 19 juni [2008] houdende het nieuwe algemeen reglement van het Brussels Waarborgfonds’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 53.334/1
du 6 juin 2013

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘portant le nouveau règlement général du Fonds bruxellois de garantie et abrogeant l’arrêté du 19 juin 2008 portant le nouveau règlement général du Fonds bruxellois de garantie’

Op 8 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie en Wetenschappelijk Onderzoek verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'houdende het nieuw algemeen reglement van het Brussels Waarborgfonds en tot opheffing van het besluit van 19 juni [2008] houdende het nieuwe algemeen reglement van het Brussels Waarborgfonds'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, 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 6 juni 2013.

*

Le 8 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Emploi, de l'Économie et de la Recherche scientifique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant le nouveau règlement général du Fonds bruxellois de garantie et abrogeant l'arrêté du 19 juin 2008 portant le nouveau règlement général du Fonds bruxellois de garantie'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 30 mai 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, 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 6 juin 2013.

*

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot het vaststellen van een nieuw algemeen reglement van het Brussels Waarborgfonds (hierna: het Fonds), dat in de plaats komt van het algemeen reglement dat is vastgesteld bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juni 2008 'houdende het nieuw algemeen reglement van het Brussels Waarborgfonds en tot opheffing van het besluit van 5 april 2004 houdende het algemeen reglement van het Brussels Waarborgfonds'[1], waarvan artikel 42 van het ontwerp de opheffing beoogt[2].

2. In het om advies voorgelegd ontwerp van besluit komt geen aanhef voor. Alle besluiten, ook die van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, moeten evenwel een aanhef hebben. De aanhef vormt immers een essentieel onderdeel van normatieve teksten die uitgaan van de uitvoerende macht. In de aanhef moeten onder meer de hogere rechtsnormen worden vermeld op grond waarvan de betrokken regeling tot stand wordt gebracht.

De ontstentenis van een aanhef ten spijt, moet worden aangenomen dat de rechtsgrond voor de ontworpen regeling moet worden gesitueerd in de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 22 april 1999 'tot wijziging van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering en houdende oprichting van het Brussels Waarborgfonds'. Meer in het bijzonder komt het de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat de steller van het ontwerp in de eerste plaats uitvoering beoogt te geven aan artikel 21 van de voornoemde ordonnantie.

In advies 44.497/1 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 27 mei 2008 heeft uitgebracht over het ontwerp dat het besluit van 19 juni 2008 is geworden, werden een aantal opmerkingen geformuleerd met betrekking tot de rechtsgrond voor dat ontwerp en de verhouding die de ordonnantiegever heeft willen tot stand brengen tussen de artikelen 17 en 21 van de ordonnantie van 22 april 1999[3]. Die opmerkingen gelden onverkort voor het voorliggende ontwerp van besluit.

De Raad van State stelde in dat advies onder meer:

> "2.1. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt, als rechtsgrond voor de ontworpen regeling, op algemene wijze gerefereerd aan de ordonnantie van 22 april 1999 tot wijziging van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering en houdende oprichting van het Brussels Waarborgfonds. Het komt de Raad van State, afdeling wetgeving, niettemin voor dat de stellers van het ontwerp in de eerste plaats uitvoering beogen te geven aan artikel 21 van de voornoemde ordonnantie, dat luidt:
>
> 'Een algemeen reglement betreffende het beheer en de werkwijze van het Fonds wordt door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opgesteld na advies van de raad van bestuur van het Fonds.

[1] In de Nederlandse tekst van het opschrift van het ontwerp ontbreekt de vermelding van het jaartal van het betrokken besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

[2] Luidens artikel 42 van het ontwerp gebeurt de opheffing "onder voorbehoud van de toepassing van de artikels 44 en 45, lid 1 en 2 [van dat besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering]".

[3] Die opmerkingen heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, naderhand regelmatig hernomen in adviezen die werden uitgebracht over ontwerpen van besluit die de wijziging van het besluit van 19 juni 2008 tot voorwerp hadden.

Dit reglement bepaalt met name:

- nadere regelen voor het onderzoek van de aanvragen om een waarborg;
- de nadere regelen voor de financiële, economische, technische controle op de kredietinstellingen en op de kredietnemer die de waarborg van het Fonds genieten;
- de nadere regelen voor de vernietiging van de beslissingen die niet in overeenstemming zijn met de regels en de richtlijnen bedoeld in artikel 17 van deze ordonnantie;
- de beschikkingen die moeten worden genomen ingeval de aanvrager de kredieten gebruikt voor andere doeleinden dan die welke het verlenen van de waarborg van het Fonds hebben gewettigd, of ingeval hij ze ingevolge onnauwkeurige verklaringen heeft verkregen;
- de beschikkingen die moeten worden toegepast wanneer de kredietinstellingen een krediet, waarvoor het Fonds een waarborg gegeven heeft, moeten opzeggen;
- de grenzen van en de nadere regelen voor de tegemoetkoming van het Fonds in de verliezen geleden door de vennootschappen voor onderlinge borgstelling die het erkend heeft;
- het bedrag van het presentiegeld dat wordt toegekend aan de leden van de raad van bestuur.'

Het is ongetwijfeld zo dat de opsomming van aangelegenheden, die overeenkomstig de aangehaalde bepaling in het algemeen reglement van het Brussels Waarborgfonds moeten worden geregeld, een niet-exhaustief karakter heeft[4]. Nochtans kan er niet aan worden voorbijgegaan dat die bepaling moet worden gelezen in samenhang met artikel 17 van de ordonnantie van 22 april 1999 dat, opdat het een zinvolle draagwijdte zou hebben, moet worden geacht betrekking te hebben op aangelegenheden die vallen te onderscheiden van die welke worden bedoeld in artikel 21 van de ordonnantie en die eraan complementair zijn. Er anders over oordelen, zou neerkomen op een negatie van de autonome bevoegdheid die, weliswaar onder het goedkeuringstoezicht van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, door de ordonnantiegever is toebedeeld aan de raad van bestuur van het Brussels Waarborgfonds.

Artikel 17 van de ordonnantie van 22 april 1999 luidt immers:

'De raad van bestuur bepaalt volgens welke regels en richtlijnen het Fonds tegemoetkomingen verleent. Hij legt die om goedkeuring voor aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

Deze regels en richtlijnen bepalen met name onder welke voorwaarden de beslissingen om de waarborg toe te kennen niet moeten worden onderworpen aan de voorafgaande machtiging van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en onder welke voorwaarden bepaalde kredietinstellingen rechtstreeks mogen beslissen over de toekenning van de waarborg van het Fonds.'

Terwijl de ordonnantiegever in artikel 21 van de ordonnantie van 22 april 1999 aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de bevoegdheid heeft opgedragen om het algemeen reglement betreffende het beheer en de werkwijze van het Brussels Waarborgfonds op te stellen, na advies van de raad van bestuur van het Fonds, heeft hij in artikel 17 van dezelfde ordonnantie aan de raad van bestuur van het Fonds een eigen, specifieke bevoegdheid toegekend om regels en richtlijnen te bepalen volgens welke het

[4] *Voetnoot 2 in het geciteerde advies:* De woorden "met name" (in de Franse tekst "notamment") aan het einde van de inleidende zin van artikel 21, tweede lid, van de ordonnantie van 22 april 1999, bevestigen het niet-exhaustieve karakter van de in die bepaling opgesomde aangelegenheden.

Fonds tegemoetkomingen verleent, mits die regels en richtlijnen om goedkeuring aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering worden voorgelegd.

2.2. De artikelen 17 en 21 van de ordonnantie van 22 april 1999 zijn geïnspireerd geworden door een aantal gelijkaardige bepalingen die voorkwamen in de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering[5]. Noch tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 22 april 1999, noch tijdens die van de wet van 4 augustus 1978, werd uitgeweid omtrent de onderlinge verhouding en afbakening tussen de betrokken artikelen en de daarmee corresponderende bevoegdheden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, enerzijds, en de raad van bestuur van het Brussels Waarborgfonds, anderzijds[6].

Wel moet worden vastgesteld dat in artikel 21 van de ordonnantie van 22 april 1999 uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan 'de regels en de richtlijnen bedoeld in artikel 17', wat aantoont dat de ordonnantiegever zelf wel degelijk een functioneel onderscheid heeft beogen te maken tussen de taken die worden vermeld in respectievelijk de artikelen 17 en 21 van de ordonnantie. Hiermee heeft de ordonnantiegever niets anders gedaan dan het bevestigen van het ook in het verleden gemaakte onderscheid tussen de bepalingen die aan de artikelen 17 en 21 van de ordonnantie zijn voorafgegaan en door welke deze zijn geïnspireerd.

Zo werden in het koninklijk besluit van 10 oktober 1978 tot uitvoering van de artikelen 17, 18, 19, 22, 24 en 32 van de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering, sommige vroegere bepalingen verder van toepassing verklaard waarin het zo-even vermelde onderscheid tussen de taakomschrijving in de zin van artikel 17 van de ordonnantie van 22 april 1999 en die bedoeld in artikel 21 van die ordonnantie werd gemaakt[7].

2.3. In het om advies voorgelegde ontwerp van besluit wordt niet het onderscheid gemaakt dat de ordonnantiegever kennelijk heeft willen maken tussen, enerzijds, de in artikel 17 van de ordonnantie van 22 april 1999 bedoelde aangelegenheden en, anderzijds, die welke op een meer expliciete wijze worden opgesomd in artikel 21 van dezelfde ordonnantie.

Nochtans lijkt, afgaand op hetgeen voorafgaat, niet te kunnen worden ontkend dat sommige van de in het ontwerp geregelde aangelegenheden betrekking hebben op de bevoegdheid die artikel 17 van de ordonnantie van 22 april 1999 aan de raad van bestuur van het Brussels Waarborgfonds opdraagt. Dat is met name het geval voor hetgeen in de artikelen 8 tot 20 wordt geregeld op het vlak van de tussenkomsten van het Fonds, voor artikel 25 dat betrekking heeft op het vereiste inzake de naleving van de normale marktvoorwaarden door de kredietinstelling, en voor de artikelen 29, 30 en 31, in de mate dat deze artikelen betrekking hebben op de voorwaarden waaronder respectievelijk een voorakkoord, een vereenvoudigde waarborg en een waarborg op aanvraag kan worden bevestigd, respectievelijk verleend, door de kredietinstelling.

---

[5] *Voetnoot 3 in het geciteerde advies*: Artikel 17 van de ordonnantie is in ruime mate parallel met artikel 18 van de wet van 4 augustus 1978, terwijl eenzelfde parallellisme bestaat tussen artikel 21 van de ordonnantie en het bepaalde in artikel 22 van de voornoemde wet.

[6] *Voetnoot 4 in het geciteerde advies*: Of hun respectievelijke rechtsvoorgangers zijnde de Koning en het toenmalige Comité van het Fonds.

[7] *Voetnoot 5 in het geciteerde advies*: Het betrof het ministerieel besluit van 23 september 1959 tot goedkeuring van het reglement waarbij de regelen en richtlijnen betreffende de tussenkomst van het Fonds vastgesteld worden, uitgevaardigd in toepassing van de artikelen 7 en 8 van de wet van 24 mei 1959, en het koninklijk besluit van 12 september 1959 houdende uitvoering van artikel 11 van de wet van 24 mei 1959 tot verruiming van de mogelijkheden inzake de beroeps- en ambachtskredietverlening aan de middenstand.

Door de voornoemde bepalingen in het ontwerp op te nemen wordt de bevoegdheid miskend die de ordonnantiegever in artikel 17 van de ordonnantie van 22 april 1999 aan de raad van bestuur van het Fonds heeft opgedragen. De vaststelling dat deze laatste over de ontworpen regeling heeft geadviseerd of dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering hoe dan ook de door de raad van bestuur bepaalde regels en richtlijnen dient goed te keuren, kan de miskenning van de voornoemde ordonnantie op dat punt niet wettigen."

3. Uit de notificatie van de vergadering van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 mei 2013 blijkt dat deze haar goedkeuring heeft gehecht "aan de regels en [de] richtlijnen die de tussenkomst van het Fonds regelen vastgesteld door zijn Raad van Bestuur op 1 februari 2013 overeenkomstig artikel 17 van de ordonnantie van 22 april 1999", alsook aan "het algemeen reglement betreffende het beheer en de werking van het Fonds op advies van de Raad van Bestuur van het Fonds uitgevaardigd op 1 februari 2013 krachtens artikel 21 van de ordonnantie".

Aldus blijkt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beoogt rekening te houden met het onderscheid tussen de artikelen 17 en 21 van de ordonnantie van 22 april 1999, waarop de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft gewezen in het aangehaalde advies 44.497/1 en in een aantal latere adviezen. Terwijl artikel 17 van de ordonnantie de goedkeuring impliceert door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van door de raad van bestuur van het Fonds bepaalde regels en richtlijnen volgens welke het Fonds tegemoetkomingen verleent, wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in artikel 21 van de ordonnantie belast met het opstellen van het algemeen reglement betreffende het beheer en de werkwijze van het Fonds.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering maakt terecht een onderscheid tussen de bepalingen die ter uitvoering van artikel 17 van de ordonnantie van 22 april 1999 worden vastgesteld, en die welke ter uitvoering van artikel 21 van diezelfde ordonnantie dienen te worden tot stand gebracht. Nochtans is de wijze waarop in het ontworpen besluit uitvoering wordt gegeven aan beide bepalingen van de ordonnantie niet correct.

De aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten doen er immers van blijken dat de tekst van het ontwerp in zijn geheel werd opgesteld door de raad van bestuur van het Fonds[8] en dat die tekst zowel bepalingen bevat die met toepassing van artikel 17 van de ordonnantie door de raad van bestuur moeten worden vastgesteld, als bepalingen die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zelf met toepassing van artikel 21 van de ordonnantie dient vast te stellen, na daaromtrent het advies van de raad van bestuur van het Fonds te hebben ingewonnen. Beide soorten bepalingen moeten evenwel in afzonderlijke teksten worden opgenomen.

Er dienen derhalve twee teksten te worden opgesteld[9]: enerzijds een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering waarin deze, ter uitvoering van artikel 21 van

[8] De tekst zoals die aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering is toegezonden door de raad van bestuur van het Fonds, werd door eerstgenoemde nog licht gewijzigd en aangevuld.

[9] Aan dat vereiste wordt uiteraard niet voldaan door de twee soorten bepalingen in één enkele tekst op te nemen en slechts op een vormelijk verschillende wijze aan te duiden, zoals het geval is in de tekst die door de gemachtigde aan de Raad van State is bezorgd.

de ordonnantie van 22 april 1999, het nieuw algemeen reglement betreffende het beheer en de werkwijze van het Fonds opstelt; anderzijds een tekst waarin de raad van bestuur de regels en de richtlijnen vaststelt waaronder het Fonds tegemoetkomingen verleent. Deze laatste tekst kan niet door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zelf worden opgesteld, maar moet enkel door haar worden goedgekeurd.

De noodzaak van het opsplitsen van de twee soorten bepalingen in afzonderlijke teksten vloeit voort uit de door de ordonnantiegever gemaakte keuze, maar dreigt niettemin de toegankelijkheid en de leesbaarheid van de toepasselijke regelgeving te bemoeilijken. Teneinde dat risico binnen de perken te houden, zal het zaak zijn om de samenhang tussen beide teksten voldoende duidelijk tot uiting te brengen door waar nodig gebruik te maken van een aangepast systeem van kruisverwijzingen tussen de diverse bepalingen van beide teksten.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat het om advies voorgelegde ontwerp dient te worden herwerkt, rekening houdend met de verschillende procedure die moet worden doorlopen ten aanzien van de twee voornoemde soorten bepalingen.

Nu al mag erop worden gewezen dat het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende goedkeuring van de door de raad van bestuur van het Fonds bepaalde regels en richtlijnen volgens welke het Fonds tegemoetkomingen verleent, niet om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, zal kunnen worden voorgelegd. Dergelijk ontwerp heeft immers betrekking op een goedkeuringstoezicht en ontbeert daardoor het reglementair karakter dat door artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt vereist opdat de afdeling Wetgeving erover advies zou kunnen uitbrengen.[10]

*

[10] Het ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering waarbij, ter uitvoering van artikel 21 van de ordonnantie van 22 april 1999, uitsluitend bepalingen inzake het beheer en de werkwijze van het Fonds zullen zijn vervat, is wel een "reglementair besluit" in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en is dus niet vrijgesteld van de adviesverplichting.

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pour objet d'établir un nouveau règlement général du Fonds bruxellois de garantie (ci-après : le Fonds), qui se substitue au règlement général établi par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juin 2008 'portant le nouveau règlement général du Fonds bruxellois de garantie et abrogeant l'arrêté du 5 avril 2004 portant le règlement général du Fonds bruxellois de garantie' [1], que l'article 42 du projet vise à abroger [2].

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis ne comporte pas de préambule. Tous les arrêtés, y compris ceux du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, doivent cependant en avoir un. Il constitue en effet un élément essentiel des textes normatifs émanant du pouvoir exécutif. Il doit notamment mentionner les normes supérieures sur le fondement desquels le dispositif concerné est élaboré.

En dépit de l'absence d'un préambule, il faut considérer qu'il y a lieu de situer le fondement juridique du dispositif en projet dans l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 avril 1999 'modifiant la loi du 4 août 1978 de réorientation économique et portant création du Fonds bruxellois de Garantie'. Il apparaît plus particulièrement au Conseil d'État, section de législation, que l'intention première de l'auteur du projet est de donner exécution à l'article 21 de l'ordonnance précitée.

Dans l'avis 44.497/1 que le Conseil d'État, section de législation, a donné le 27 mai 2008 sur le projet devenu l'arrêté du 19 juin 2008, un certain nombre d'observations ont été formulées à propos du fondement juridique de ce projet et du lien que le législateur bruxellois a voulu établir entre les articles 17 et 21 de l'ordonnance du 22 avril 1999 [3]. Ces observations s'appliquent sans restriction au projet d'arrêté à l'examen.

Dans cet avis, le Conseil d'État exposait notamment ce qui suit :

> « 2.1. Pour le fondement juridique du texte en projet, le premier alinéa du préambule mentionne d'une manière générale l'ordonnance du 22 avril 1999 modifiant la loi du 4 août 1978 de réorientation économique et portant création du Fonds bruxellois de Garantie. Il apparaît cependant au Conseil d'État, section de législation, que les auteurs du projet entendent principalement donner exécution à l'article 21 de l'ordonnance précitée, qui dispose :
>
> 'Un règlement général relatif à la gestion et au fonctionnement du Fonds est établi par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, après avis du conseil d'administration du Fonds.
>
> Ce règlement prévoit notamment :
>
> - les modalités de l'examen des demandes de garantie;
> - les modalités de contrôle financier, économique, technique dans les organismes de crédit et chez les bénéficiaires de la garantie du Fonds;

[1] Dans le texte néerlandais de l'intitulé du projet, la mention du millésime de l'arrêté concerné du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait défaut.

[2] Selon l'article 42 du projet, l'abrogation a lieu « sous réserve de l'application des articles 44 et 45, alinéas 1er et 2 [de cet arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] ».

[3] Le Conseil d'État, section de législation, a par la suite régulièrement répété ces observations dans des avis qui ont été donnés sur des projets d'arrêté ayant pour objet de modifier l'arrêté du 19 juin 2008.

- les modalités de l'annulation des décisions non conformes aux règles et directives visées à l'article 17 de la présente ordonnance;
- les dispositions à prendre au cas où le demandeur utilise les crédits à d'autres fins que celles qui ont justifié l'octroi de la garantie du Fonds ou les a obtenues à l'aide de déclarations inexactes;
- les dispositions à appliquer lorsque les organismes de crédit auront à résilier un crédit bénéficiant de la garantie du Fonds;
- les limites et les modalités de l'intervention du Fonds dans les pertes subies par les sociétés de cautionnement mutuel qu'il a agréées;
- le montant des jetons de présence alloués aux membres du conseil d'administration'.

L'énumération des matières que le règlement général du Fonds bruxellois de garantie est appelé à régler n'a incontestablement pas un caractère exhaustif [4]. Il ne faut cependant pas perdre de vue que cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 17 de l'ordonnance du 22 avril 1999, qui ne se justifie que si on admet qu'il concerne des matières distinctes de celles visées à l'article 21 de l'ordonnance, qui lui sont complémentaires. En juger autrement aurait pour effet de refuser le pouvoir autonome qui, bien que soumis à la tutelle d'approbation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, a été attribué par le législateur bruxellois au conseil d'administration du Fonds de garantie bruxellois.

L'article 17 de l'ordonnance du 22 avril 1999 dispose en effet :

'Le conseil d'administration fixe les règles et directives qui régissent l'intervention du Fonds. Il les soumet à l'approbation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ces règles et directives prévoient notamment dans quelles conditions les décisions d'octroi de la garantie peuvent ne pas être soumises à l'autorisation préalable du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et dans quelles conditions certains organismes de crédit peuvent décider directement de l'octroi de la garantie du Fonds'.

Alors qu'à l'article 21 de l'ordonnance du 22 avril 1999, le législateur bruxellois a habilité le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à établir le règlement général relatif à la gestion et au fonctionnement du Fonds bruxellois de garantie, après avis du conseil d'administration du Fonds, à l'article 17 de la même ordonnance, il a attribué à ce conseil d'administration une compétence propre, spécifique, lui permettant, moyennant l'approbation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, de fixer les règles et directives selon lesquelles le Fonds octroie des interventions.

2.2. Un certain nombre de dispositions analogues, qui figuraient dans la loi du 4 août 1978 de réorientation économique [5], ont inspiré les articles 17 et 21 de l'ordonnance du 22 avril 1999. Ni les travaux parlementaires de l'ordonnance du 22 avril 1999, ni ceux de la loi du 4 août 1978, ne se sont penchés sur la corrélation et sur la limite entre les articles concernés et les compétences respectives du Gouvernement de la Région de

[4] *Note 2 de l'avis cité* : Le mot « notamment » (en néerlandais, les mots « met name ») figurant à la fin de la phrase introductive de l'article 21, alinéa 2, de l'ordonnance du 22 avril 1999 confirme le caractère non exhaustif des matières énumérées dans cette disposition.

[5] *Note 3 de l'avis cité* : L'article 17 de l'ordonnance est dans une large mesure parallèle à l'article 18 de la loi du 4 août 1978, tandis qu'on retrouve un même parallélisme entre l'article 21 de l'ordonnance et l'article 22 de la loi précitée.

Bruxelles-Capitale et du conseil d'administration du Fonds bruxellois de garantie qui y correspondent [6].

Il faut cependant constater que l'article 21 de l'ordonnance du 22 avril 1999 fait formellement référence aux 'règles et directives visées à l'article 17 de la présente ordonnance', ce qui indique que le législateur bruxellois a lui-même voulu en fait établir clairement une distinction fonctionnelle entre les tâches qui sont respectivement mentionnées aux articles 17 et 21 de l'ordonnance. Ce faisant, le législateur n'a fait que confirmer la distinction également opérée dans le passé entre les dispositions qui ont précédé les articles 17 et 21 de l'ordonnance et qui les ont inspirés.

Ainsi, l'arrêté royal du 10 octobre 1978 portant exécution des articles 17, 18, 19, 22, 24 et 32 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique a prorogé l'application de certaines dispositions antérieures, faisant la distinction précitée entre la définition des tâches au sens de l'article 17 de l'ordonnance du 22 avril 1999 et celle visée à l'article 21 de cette ordonnance [7].

2.3. Le projet d'arrêté soumis pour avis ne fait pas la distinction que le législateur bruxellois a manifestement voulue entre, d'une part, les matières visées à l'article 17 de l'ordonnance du 22 avril 1999 et, d'autre part, celles qui sont énumérées d'une manière plus explicite à l'article 21 de la même ordonnance.

Au regard de ce qui précède, il paraît cependant indéniable que certaines des matières réglées dans le projet concernent le pouvoir que l'article 17 de l'ordonnance du 22 avril 1999 délègue au conseil d'administration du Fonds bruxellois de garantie. C'est notamment le cas des articles 8 à 20, en ce qu'ils ont trait aux interventions du Fonds, de l'article 25, qui concerne la condition de respect des conditions normales du marché par les organismes de crédit et des articles 29, 30 et 31, dans la mesure où ils concernent les conditions dans lesquelles un préaccord, une garantie simplifiée et une garantie sur demande peuvent être confirmés ou accordés par l'organisme de crédit.

Incorporer les dispositions précitées dans le projet, c'est méconnaître la compétence que le législateur bruxellois a déléguée au conseil d'administration du Fonds à l'article 17 de l'ordonnance du 22 avril 1999. Le fait que ce dernier a donné un avis sur le texte en projet ou que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit en toute hypothèse approuver les règles et directives fixées par le conseil d'administration ne peut justifier de méconnaître l'ordonnance précitée sur ce point ».

3. Il ressort de la notification de la réunion du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 mai 2013 que celui-ci a approuvé « les règles et directives qui régissent l'intervention du Fonds fixées par son conseil d'administration le 1er février 2013 conformément à l'article 17 de l'ordonnance du 22 avril 1999 », ainsi que « le règlement général relatif à la gestion et au fonctionnement du Fonds sur avis du conseil d'administration du Fonds rendu le 1er février 2013 en vertu de l'article 21 de l'ordonnance ».

Il s'avère ainsi que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale entend tenir compte de la distinction entre les articles 17 et 21 de l'ordonnance du 22 avril 1999, sur laquelle le Conseil d'État, section de législation, a attiré l'attention dans l'avis 44.497/1, précité,

[6] *Note 4 de l'avis cité* : Ou de leurs prédécesseurs respectifs, à savoir le Roi et le Comité du Fonds de l'époque.

[7] *Note 5 de l'avis cité :* Il s'agissait de l'arrêté ministériel du 23 septembre 1959 approuvant le règlement fixant les règles et directives régissant l'intervention du Fonds, pris en application des articles 7 et 8 de la loi du 24 mai 1959 et de l'arrêté royal du 12 septembre 1959 portant exécution de l'article 11 de la loi du 24 mai 1959 portant élargissement des facilités d'accès au crédit professionnel et artisanal en faveur des classes moyennes.

et dans plusieurs avis postérieurs. Alors que l'article 17 de l'ordonnance implique que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale approuve les règles et directives fixées par le conseil d'administration du Fonds pour les interventions de celui-ci, l'article 21 de l'ordonnance charge le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de rédiger le règlement général relatif à la gestion et au fonctionnement du Fonds.

C'est à juste titre que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale opère une distinction entre les dispositions qui sont arrêtées en exécution de l'article 17 de l'ordonnance du 22 avril 1999 et celles qui doivent être élaborées en exécution de l'article 21 de cette même ordonnance. La manière selon laquelle l'arrêté en projet donne exécution aux deux dispositions de l'ordonnance n'est toutefois pas correcte.

Il ressort en effet des documents communiqués au Conseil d'État, section de législation, que l'ensemble du texte du projet a été rédigé par le conseil d'administration du Fonds [8] et que ce texte comporte tant des dispositions que le conseil d'administration doit arrêter en application de l'article 17 de l'ordonnance, que des dispositions que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale doit lui-même arrêter en application de l'article 21 de l'ordonnance, après avoir recueilli l'avis du conseil d'administration du Fonds à ce sujet. Les deux sortes de dispositions doivent cependant être inscrites dans des textes distincts.

Il faut par conséquent rédiger deux textes [9] : d'une part un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans lequel, en exécution de l'article 21 de l'ordonnance du 22 avril 1999, il établit le nouveau règlement général relatif à la gestion et au fonctionnement du Fonds; d'autre part, un texte dans lequel le conseil d'administration fixe les règles et directives selon lesquelles le Fonds octroie des interventions. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas établir ce dernier texte lui-même, mais doit se borner à l'approuver.

La nécessité d'inscrire les deux sortes de dispositions dans des textes différents résulte du choix opéré par le législateur bruxellois, mais menace néanmoins d'entraver l'accessibilité et la lisibilité des règles applicables. Afin de limiter ce risque, il faudra faire apparaître la connexité entre les deux textes avec suffisamment de clarté en faisant usage d'un mécanisme adapté de références croisées entre les diverses dispositions des deux textes là où cela s'impose.

4. Il découle de ce qui précède que le projet soumis pour avis doit être remanié, en tenant compte de la procédure distincte qu'il y a lieu de suivre à l'égard des deux sortes de dispositions précitées.

On peut d'ores et déjà observer que le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant approbation des règles et directives fixées par le conseil

[8] Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a encore légèrement amendé et complété le texte que le conseil d'administration du Fonds lui a transmis.

[9] Cette condition n'est évidemment pas respectée lorsque l'on inscrit les deux sortes de dispositions dans un texte unique et qu'on les différencie seulement sur la forme, comme le fait le texte que le délégué a communiqué au Conseil d'État.

d'administration du Fonds selon lesquelles le Fonds octroie des interventions, ne pourra pas être soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation. Un tel projet concerne en effet une tutelle d'approbation et est par conséquent dépourvu du caractère réglementaire que requiert l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 pour que la section de législation puisse donner un avis à son sujet [10].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN Marnix VAN DAMME

[10] Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui, en exécution de l'article 21 de l'ordonnance du 22 avril 1999, ne comportera que des dispositions en matière de gestion et de fonctionnement du Fonds, est en revanche un « arrêté réglementaire » au sens de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est n'est donc pas exonéré de l'obligation d'obtenir un avis.