



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.464/1
van 17 december 2020

avis 68.464/1
du 17 décembre 2020

over

sur

een ontwerp van bijzondere
machtenbesluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/0NN
‘tot wijziging van het bijzondere
machtenbesluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010
van 30 april 2020 betreffende een
gedelegeerde opdracht aan de nv
Gewestelijke Investeringsmaatschappij
voor Brussel (GIMB) voor de
toekenning van kredieten aan bepaalde
ondernemingen in de horecasector of
voor de toelevering ervan vanwege de
COVID-19-gezondheidscrisis’

un projet d’arrêté du Gouvernement de
la Région de Bruxelles-Capitale de
pouvoirs spéciaux n° 2020/0NN
‘modifiant l’arrêté du Gouvernement de
la Région de Bruxelles-Capitale de
pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du
30 avril 2020 concernant une mission
déléguée à la S.A. Société Régionale
d’Investissement de Bruxelles (SRIB)
d’octroi de crédits à certaines
entreprises du secteur de l’Horeca ou
fournissant celui-ci en raison de la crise
sanitaire du COVID-19’

Op 10 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/0NN ‘tot wijziging van het bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010 van 30 april 2020 betreffende een gedelegeerde opdracht aan de nv Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel (GIMB) voor de toekenning van kredieten aan bepaalde ondernemingen in de horecasector of voor de toelevering ervan vanwege de COVID-19-gezondheids crisis’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 december 2020.

*

Le 10 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/0NN ‘modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020 concernant une mission déléguée à la S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (SRIB) d'octroi de crédits à certaines entreprises du secteur de l'Horeca ou fournissant celui-ci en raison de la crise sanitaire du COVID-19’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 décembre 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“La crise sanitaire du COVID-19 a un impact significatif sur l’activité économique de nombreuses entreprises à la fois directement et indirectement, du fait des mesures sanitaires imposées. Il est et reste donc nécessaire de répondre rapidement aux besoins des entreprises concernées, afin de les protéger au maximum des conséquences financières de la crise. Parmi un large éventail de mesures d’aide, il apparaît nécessaire d’étendre l’octroi de crédits aux entreprises bruxelloises au-delà du secteur HORECA et de prolonger la durée de la mesure, qui a été mise en œuvre à travers une mission déléguée à la SRIB. Tel est l’objet de l’arrêté modificatif soumis à votre examen”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot het wijzigen van het bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010 van 30 april 2020 ‘betreffende een gedelegeerde opdracht aan de nv Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel (GIMB) voor de toekenning van kredieten aan bepaalde ondernemingen in de horecasector of voor de toelevering ervan vanwege de COVID-19-gezondheids crisis’. De ontworpen wijzigingen houden onder meer een verruiming in van de bestemmelingen van de betrokken kredieten aangezien voortaan niet uitsluitend de horecasector, maar ook Brusselse ondernemingen buiten de horecasector voor de kredietverlening in aanmerking komen. Daarnaast wordt een minimumbedrag voor de leningen vastgesteld, wordt de terugbetalingstermijn verlengd van vijf naar zeven jaar en wordt de duur van de steunmaatregel verlengd. Ook worden verschillende machtigingen verleend aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die ook gelden na het einde van de bijzondere machten. Voor leningen toegekend voor de inwerkingtreding van het ontworpen besluit wordt een overgangsregeling uitgewerkt. Het is de bedoeling om de ontworpen regeling in werking te laten treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

4. De ontworpen wijzigingen kunnen worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 23 november 2020 ‘tot toekenning van bijzondere machten aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering naar aanleiding van de gezondheids crisis ten gevolge van COVID-19’, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Het ontworpen besluit moet, eens aangenomen, overeenkomstig artikel 3, § 1, van de voornoemde ordonnantie ook nog worden bekrachtigd binnen een termijn van zes maanden die ingaat op het einde van de periode van bijzondere machten die door de ordonnantie worden geregeld. Gebeurt dat niet binnen die termijn dan zal de ontworpen regeling geacht worden nooit uitwerking te hebben gehad.

Artikel 3

5. Blijkens de bewoordingen van de vervangende zinsnede die in artikel 3, eerste lid, van het te wijzigen bijzondere machtenbesluit zal worden ingevoegd, worden de terugbetaalbare kredieten toegekend aan “bepaalde” Brusselse ondernemingen en de leveranciers van de horecasector. Het woord “bepaalde” is misleidend omdat ermee de indruk wordt gewekt dat slechts welbepaalde categorieën ondernemingen voor de terugbetaalbare kredieten in aanmerking zullen komen en de vraag zou kunnen rijzen welke die categorieën zijn en op basis van welke criteria zij worden vastgelegd. Allicht bedoelen de stellers van het ontwerp met het woord “bepaalde” tot uitdrukking te brengen dat uitsluitend die ondernemingen voor een terugbetaalbaar krediet in aanmerking komen die beantwoorden aan de voorwaarden die in het ontworpen besluit worden vermeld. Dat het gebruik van het woord “bepaalde” trouwens overbodig is, blijkt uit diverse andere bepalingen van het ontwerp waarin melding wordt gemaakt van “Brusselse ondernemingen” en niet van “bepaalde Brusselse ondernemingen”.¹ Het woord “bepaalde” (“certaines”) wordt derhalve het best geschrapt in artikel 3 van het ontwerp.²

Artikel 4

6. De in artikel 6, eerste lid, van het te wijzigen bijzondere machtenbesluit, bedoelde lening zal minimaal 75.000 euro bedragen (artikel 4, 2°, van het ontwerp). Dit minimumbedrag strekt er volgens de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toe “om te vermijden dat de GIMB wordt overspoeld door aanvragen”. Het invoeren van een minimumbedrag voor de betrokken leningen mag tot de beoordelingsvrijheid van de stellers van het ontwerp worden gerekend. Niettemin mag de vaststelling van de hoogte van dat bedrag niet arbitrair gebeuren, maar wel met inachtneming van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel. Dit laatste impliceert dat er een redelijk verband van evenredigheid dient te bestaan tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Het invoeren van een minimumbedrag van 75.000 euro kan bezwaarlijk worden geacht op een redelijke wijze te worden verantwoord door de enkele verwijzing naar het risico dat erin bestaat dat de GIMB zou dreigen te worden overspoeld door aanvragen, terwijl het doel van de maatregel er precies in dient te bestaan om de sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19-pandemie op te vangen. De stellers van het ontwerp zullen de keuze van een minimumbedrag van 75.000 euro op een andere, beter op het gelijkheidsbeginsel afgestemde verantwoording moeten kunnen steunen.

¹ Zie de artikelen 4, 1°, 5 en 6 van het ontwerp.

² Ook in het opschrift van het ontwerp wordt het woord “bepaalde” het best geschrapt.

Artikel 8

7. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 14/1 van het te wijzigen bijzondere machtenbesluit, is de zinsnede “, zelfs na het einde van de bijzondere machten,” tegelijk overbodig en misleidend. Er kan uit die zinsnede uiteraard niet worden afgeleid dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zelf en onbeperkt in de tijd kan beslissen over de uitoefening van bevoegdheden die haar bij een bijzondere machtenordonnantie zijn toegekend.

Artikel 9

8. Artikel 9 van het ontwerp bevat een overgangsregeling voor begunstigden van reeds voor de inwerkingtreding van het ontworpen besluit toegekende leningen. De vraag rijst echter of geen overgangsregeling vereist is voor leningsaanvragen die hangende zijn op het ogenblik van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Les quelques modifications apportées par le présent projet d’arrêté vont dans la direction d’un assouplissement des conditions : élargissement du champ des bénéficiaires, prolongation du délai maximum de remboursement et prolongation de la mesure elle-même. Une seule exception à cela: l’instauration d’un montant plancher de 75.000 euros pour les prêts octroyés.

En ce qui concerne les demandes pendantes émanant d’entreprises entrant dans le champ d’application initial, il nous semble judicieux, par souci de sécurité et de prévisibilité juridique, de ne pas leur appliquer le nouveau montant plancher. Les autres nouvelles conditions ne restreignent pas leurs droits. Par conséquent, nous pourrions ajouter à l’article 9 un 3^e alinéa rédigé comme suit:

‘(...) La demande de prêt introduite par une entreprise HORECA bruxelloise ou par un fournisseur du secteur HORECA qui n’a pas encore fait l’objet d’une décision au moment de l’entrée en vigueur du présent arrêté est traitée sur la base de l’arrêté tel que modifié par le présent arrêté, si ce n’est que le montant du prêt peut être inférieur à 75.000 euros’.

En ce qui concerne les entreprises dont la demande aurait été rejetée, rien dans l’arrêté modifié ne s’oppose à ce qu’elles introduisent une nouvelle demande”.

*

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 un impact significatif sur l'activité économique de nombreuses entreprises à la fois directement et indirectement, du fait des mesures sanitaires imposées. Il est et reste donc nécessaire de répondre rapidement aux besoins des entreprises concernées, afin de les protéger au maximum des conséquences financières de la crise. Parmi un large éventail de mesures d'aide, il apparaît nécessaire d'étendre l'octroi de crédits aux entreprises bruxelloises au-delà du secteur HORECA et de prolonger la durée de la mesure, qui a été mise en œuvre à travers une mission déléguée à la SRIB. Tel est l'objet de l'arrêté modificatif soumis à votre examen ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020 'concernant une mission déléguée à la S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (SRIB) d'octroi de crédits à certaines entreprises du secteur de l'Horeca ou fournissant celui-ci en raison de la crise sanitaire du COVID-19'. Les modifications en projet prévoient notamment un élargissement des destinataires des crédits concernés, dès lors que, dorénavant, ce n'est plus exclusivement le secteur horeca qui peut bénéficier de l'octroi de crédit, mais également des entreprises bruxelloises qui ne relèvent pas de ce secteur. En outre, le projet fixe un montant minimum pour les prêts, il porte le délai de remboursement de cinq à sept ans et il prolonge la durée de la mesure d'aide. Le projet confère également différentes habilitations au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui s'appliqueront également après l'expiration des pouvoirs spéciaux. Un régime transitoire est élaboré pour les crédits octroyés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet. L'intention est de fixer l'entrée en vigueur du dispositif en projet le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

4. Les modifications en projet peuvent être réputées trouver un fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 23 novembre 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19', auquel fait référence le premier alinéa du préambule du projet.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, de l'ordonnance précitée, l'arrêté en projet, une fois adopté, devra encore être confirmé dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par l'ordonnance. À défaut de confirmation dans ce délai, le dispositif en projet sera réputé n'avoir jamais produit d'effets.

Article 3

5. Il ressort de la formulation du membre de phrase substitutif, qui sera inséré dans l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux à modifier, que les crédits remboursables sont octroyés à « certaines » entreprises bruxelloises et aux fournisseurs de l'HORECA. Le mot « certaines » est ambigu, dès lors qu'il donne l'impression que seules des catégories d'entreprises bien déterminées pourront bénéficier des crédits remboursables et la question pourrait se poser de savoir quelles sont ces catégories et sur la base de quels critères elles sont définies. Sans doute les auteurs du projet entendent-ils en utilisant le mot « certaines » exprimer que seules les entreprises qui satisfont aux conditions mentionnées dans l'arrêté en projet peuvent bénéficier d'un crédit remboursable. Le caractère superflu du mot « certaines » ressort au demeurant de différentes autres dispositions du projet qui font mention d'« entreprises bruxelloises » et non de « certaines entreprises bruxelloises »¹. Mieux vaut dès lors supprimer le mot « certaines » (« bepaalde ») de l'article 3 du projet².

Article 4

6. Le prêt visé à l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux à modifier, s'élèvera à minimum 75.000 euros (article 4, 2^o, du projet). Selon la note adressée aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce montant minimum vise à « éviter que la SRIB ne soit dépassé[e] par les demandes ». On peut considérer que l'instauration d'un montant minimum pour les prêts concernés relève de la liberté d'appréciation des auteurs du projet. Il n'en demeure pas moins que l'importance de ce montant ne peut pas être fixée de manière arbitraire, mais au contraire en ayant égard au principe d'égalité garanti par la Constitution. Cela implique qu'il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif poursuivi. On peut difficilement considérer que l'instauration d'un montant minimum de 75.000 euros est raisonnablement justifiée par la seule évocation du risque que la SRIB soit dépassée par les demandes, alors que la mesure a précisément pour objectif de gérer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19. Les auteurs du projet devront être en mesure de fonder le choix d'un montant minimum de 75.000 euros sur une autre justification, mieux en accord avec le principe d'égalité.

¹ Voir les articles 4, 1^o, 5 et 6 du projet.

² Mieux vaut également supprimer le mot « certaines » de l'intitulé du projet.

Article 8

7. Dans la phrase introductive de l'article 14/1, en projet, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux à modifier, le membre de phrase « même après la fin des pouvoirs spéciaux » est à la fois superflu et ambigu. Il va de soi qu'il ne peut se déduire de cette phrase que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut décider lui-même et sans limite de temps d'exercer les compétences qui lui ont été attribuées par une ordonnance de pouvoirs spéciaux.

Article 9

8. L'article 9 du projet comporte un régime transitoire pour les bénéficiaires de crédits qui ont déjà été octroyés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet. La question se pose toutefois de savoir s'il ne convient pas de prévoir un régime transitoire pour les demandes de crédit qui sont pendantes au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet. Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Les quelques modifications apportées par le présent projet d'arrêté vont dans la direction d'un assouplissement des conditions : élargissement du champ des bénéficiaires, prolongation du délai maximum de remboursement et prolongation de la mesure elle-même. Une seule exception à cela: l'instauration d'un montant plancher de 75.000 euros pour les prêts octroyés.

En ce qui concerne les demandes pendantes émanant d'entreprises entrant dans le champ d'application initial, il nous semble judicieux, par souci de sécurité et de prévisibilité juridique, de ne pas leur appliquer le nouveau montant plancher. Les autres nouvelles conditions ne restreignent pas leurs droits. Par conséquent, nous pourrions ajouter à l'article 9 un 3^e alinéa rédigé comme suit :

‘(...) La demande de prêt introduite par une entreprise HORECA bruxelloise ou par un fournisseur du secteur HORECA qui n'a pas encore fait l'objet d'une décision au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté est traitée sur la base de l'arrêté tel que modifié par le présent arrêté, si ce n'est que le montant du prêt peut être inférieur à 75.000 euros’.

En ce qui concerne les entreprises dont la demande aurait été rejetée, rien dans l'arrêté modifié ne s'oppose à ce qu'elles introduisent une nouvelle demande ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME