



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 69.363/1
van 17 mei 2021

avis 69.363/1
du 17 mai 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘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 Brusselse
ondernemingen en de leveranciers van
de horecasector vanwege de COVID-
19-gezondheids crisis’

un projet d’arrêté du Gouvernement de
la Région de Bruxelles-Capitale
‘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 aux entreprises
bruxelloises et aux fournisseurs du
secteur HORECA en raison de la crise
sanitaire du COVID-19’

Op 7 mei 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 '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 Brusselse ondernemingen en de leveranciers van de horecasector vanwege de COVID-19-gezondheids crisis'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 mei 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, adjunct-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 17 mei 2021.

*

Le 7 mai 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 '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 aux entreprises bruxelloises et aux fournisseurs du secteur HORECA en raison de la crise sanitaire du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 11 mai 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur adjoint.

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 mai 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 spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“La crise sanitaire actuelle a un impact significatif sur l’activité économique de nombreuses entreprises à la fois directement et indirectement par les mesures de sécurité 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. Vu le succès de la mesure de prêts en quasi fonds propres à taux d’intérêts bas et le besoin persistant, il apparaît nécessaire d’augmenter le budget de la mesure ainsi que le plafond du montant des crédits”.

*

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 VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 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 Brusselse ondernemingen en de leveranciers van de horecasector vanwege de COVID-19-gezondheids crisis’. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd is het ontworpen wijzigingsbesluit “een gewoon regeringsbesluit dat geen formele bekrachtiging vereist”.

Er wordt voorzien in een verhoging van de aan de nv Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Brussel (hierna GIMB) toegekende werkingssubsidie (artikel 1 van het ontwerp), in een verhoging van de aan de GIMB toegekende terugbetaalbare kredieten (artikel 2) en van de door de GIMB verschuldigde sommen aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 3).

Het ontwerp strekt voorts tot een aanpassing van de toepasselijke schijven en rentevoeten voor leningen aan begunstigden, waarbij ook in een bijzondere regeling wordt voorzien voor leningen toegekend aan Brusselse ondernemingen die ten minste honderd personen in voltijdse equivalenten tewerkstellen (artikel 4). In artikel 5 van het ontwerp worden de voorwaarden bepaald die gelden voor de toekenning van de laatstgenoemde categorie van leningen. Artikel 6 van het ontwerp bevat een overgangsregeling voor leningen die, voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling, zijn toegekend aan Brusselse ondernemingen die ten minste honderd personen in voltijdse equivalenten tewerkstellen.

Het is de bedoeling om het ontworpen besluit in werking te laten treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 7).

RECHTSGROND

4. Het te wijzigen bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010 van 30 april 2020 vond rechtsgrond in machtigingen vermeld in artikel 2, § 1, van de ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheidscrisis Covid-19’.¹

Een eerdere wijziging van het bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010 van 30 april 2020 kon nog rechtsgrond vinden in de machtigingen vermeld 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 gezondheidscrisis ten gevolge van COVID-19’.²

De machtigingen in artikel 2 van de ordonnantie van 23 november 2020 gelden sinds 26 januari 2021 echter niet meer³ en er is op dit ogenblik geen gelijkaardige ordonnantie tot toekenning van bijzondere machten van toepassing.

De stellers van het ontwerp beroepen zich blijkens de aanhef van het ontwerp bijgevolg op andere rechtsgrondbepalingen, zijnde meer in het bijzonder de artikelen 10 en 44 van de ordonnantie van 4 december 2020 ‘houdende bekrachtiging van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot uitvoering van de ordonnantie van 19 maart 2020 om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19’⁴, enerzijds, en de artikelen 2, § 3, en 4, § 5, van de wet van 2 april 1962 ‘betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappijen’, anderzijds.

¹ Adv.RvS 67.224/1 van 16 april 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot 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 Brusselse ondernemingen en de leveranciers van de horecasector vanwege de COVID-19-gezondheidscrisis’, opm. 4.

² Adv.RvS 68.464/1 van 17 december 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/050 van 23 december 2020 ‘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’, opm. 4.

³ Zie de artikelen 4 en 5 van de ordonnantie van 23 november 2020.

⁴ In de Nederlandse tekst van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verkeerdelijk melding gemaakt van de ordonnantie van “23 november 2020”.

5. Artikel 44 van de ordonnantie van 4 december 2020 bepaalt, onder meer met betrekking tot het door artikel 10 van deze ordonnantie bekrachtigde bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010 van 30 april 2020, het volgende:

“De bepalingen die door deze ordonnantie worden bekrachtigd, kunnen door de Regering worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd en vervangen voor zover hiervoor een materiële rechtsgrond reeds aanwezig is”.

In de memorie van toelichting wordt in verband met het aangehaalde artikel 44 het volgende vermeld:

“Ingevolge de bekrachtiging vanwege de Wetgever verwerven alle bepalingen die in een bijzonderemachtenbesluit zijn vastgelegd of gewijzigd kracht van wet. Nadien mogen deze dus enkel nog door een formele ordonnantie gewijzigd worden. De bepaling bedoeld in dit artikel geldt enkel als een formele machtiging van de Regering om de betrokken bepalingen opnieuw te wijzigen zonder daarom te zijn vrijgesteld van de vereiste om hiervoor over een materiële rechtsgrond te beschikken en voorafgaande formaliteiten na te leven. Deze beschikking mag evenwel niet worden aanzien als onbeperkte habilitatie van de Regering om ongeacht welke wijziging aan te brengen”.⁵

Artikel 44 van de ordonnantie van 4 december 2020 moet in het licht hiervan worden begrepen in die zin dat deze bepaling geen onbeperkte machtiging aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verleent om zonder materiële rechtsgrond wijzigingen in bijzondere machtenbesluiten aan te brengen. Die lezing sluit ook aan bij de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, op grond waarvan een bekrachtiging tot gevolg heeft dat bij bijzonderemachtenbesluit aangenomen bepalingen kracht van wet hebben verkregen en daarna enkel nog kunnen worden gewijzigd door middel van een formele wet (in dit geval door een ordonnantie).⁶ Zo werd door de afdeling Wetgeving met betrekking tot een bepaling die, op een met artikel 44 van de ordonnantie van 4 december 2020 vergelijkbare wijze, erin voorzag dat “bekrachtigde bepalingen door de Koning opnieuw zullen kunnen worden opgeheven, aangevuld, gewijzigd of vervangen, althans in zoverre daarvoor ook een materiële rechtsgrond voorhanden is” het volgende opgemerkt:⁷

“Een dergelijke bepaling, die bijvoorbeeld ook wordt gehanteerd wanneer de wetgever rechtstreeks wijzigingen aanbrengt aan een reglementaire bepaling, kan (...) op zichzelf niet worden beschouwd als een onbeperkte machtiging die de Koning toelaat eender welke wijziging door te voeren. Het betreft integendeel slechts een formele toelating aan de Koning om de betrokken bepalingen opnieuw te wijzigen, zonder dat hij daarbij vrijgesteld wordt van het vereiste dat er ook een materiële rechtsgrond voorhanden zal dienen te zijn. Zie o.m. adv.RvS 61.069/1 van 13 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 juni 2017 ‘betreffende het onderwijs XXVII’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61069.pdf>, nr. 7.1”.

⁵ *Parl.St.* Br.Parl., 2020-21, A-274/1, 3.

⁶ In die zin (m.b.t. een federale regeling): adv.RvS 67.142/AV van 25 maart 2020 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)’ en tot de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’, opm. 8.

⁷ Zie het voornoemde adv.RvS 67.142/AV van 25 maart 2020, voetnoot 13.

Artikel 44 van de ordonnantie van 4 december 2020, en in samenhang hiermee artikel 10 van die ordonnantie, bevatten geen materiële rechtsgrond voor de ontworpen regeling en volstaan op zich niet om deze laatste erop te steunen.

6. Een materiële rechtsgrond in de zin van hetgeen wordt vermeld *sub* 5 zou volgens de gemachtigde kunnen worden gevonden in de artikelen 2, § 3, en 4, § 5, van de reeds genoemde wet van 2 april 1962, waarnaar tevens wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, moet evenwel vaststellen dat uit de artikelen 2, § 3, en 4, § 5, van de wet van 2 april 1962 enkel volgt dat gewestelijke investeringsmaatschappijen de hen toegewezen opdrachten moeten uitvoeren, zonder dat die bepalingen op zichzelf een delegatie uitmaken om een stelsel van steunmaatregelen uit te werken of te wijzigen of te voorzien in nieuwe werkingssubsidies, kredieten en financiële verplichtingen voor de GIMB.

In het advies over het ontwerp dat heeft geleid tot het bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010 van 30 april 2020 wees de afdeling Wetgeving er al op dat de artikelen 2, § 3, en 4, § 5, van de wet van 2 april 1962 geen rechtsgrond bieden voor die regeling.⁸ Deze wettelijke bepalingen kunnen evenmin rechtsgrond bieden voor de wijzigingen die het ontwerp beoogt aan te brengen in het betrokken bijzondere machtenbesluit.

7. Wel dient nog rekening te worden gehouden met de machtiging vermeld in artikel 14/1 van het bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010 van 30 april 2020, dat is ingevoegd door het bijzondere machtenbesluit van 23 december 2020⁹ en dat als volgt luidt:

“De Regering wordt gemachtigd om, zelfs na het einde van de bijzondere machten, bij besluit te wijzigen:

- 1° de rentevoeten bedoeld in artikel 6, derde lid;
- 2° de bedragdrempels en -plafonds bedoeld in artikel 6, tweede en derde lid;
- 3° het aantal tewerkgestelde personen bedoeld in artikel 7, § 2, eerste lid, 1°;
- 4° de kalender van de gedelegeerde opdracht bedoeld in artikel 12”.

⁸ Zie het voormelde adv.RvS 67.224/1 van 16 april 2020, opm. 11. De afdeling Wetgeving wees erop dat “(...) de ordonnantie- en wetsbepalingen waaraan wordt gerefereerd in het derde tot het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling”. De artikelen 2, § 3, en 4, § 5, van de wet van 2 april 1962 werden in het vijfde lid van de aanhef van het aan de Raad van State voorgelegde ontwerpbesluit als rechtsgrond vermeld.

⁹ Bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/050 van 23 december 2020 ‘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’.

In het verslag aan de Regering bij de bepaling die artikel 14/1 heeft ingevoegd in het bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010 van 30 april 2020, wordt vermeld:

“Artikel 8 van het ontwerp verleent de bevoegdheid aan de Regering om, bij gewoon besluit, bepaalde parameters van de maatregel te wijzigen. De ervaring met eerdere steunmaatregelen heeft aangetoond dat het van groot belang is dat de Regering, zelfs na het verstrijken van de bijzondere machten, haar flexibiliteit behoudt om deze maatregelen aan te kunnen passen”.

Er kan uit de zinsnede “zelfs na het einde van de bijzondere machten”, in het aangehaalde artikel 14/1, 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.¹⁰ Het bijzondere machtenbesluit van 23 december 2020 dient dus nog door de ordonnantiegever te worden bekrachtigd.¹¹ Dit is, zoals de gemachtigde bevestigde, vooralsnog niet gebeurd.¹²

Ook na een eventuele bekrachtiging zou artikel 14/1 van het bijzondere machtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/010 van 30 april 2020, evenwel slechts een beperkte rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen regeling. Aangezien in het ontwerp niet wordt voorzien in een wijziging van de artikelen 6, tweede lid, 7, § 2, en 12, van het bijzondere machtenbesluit nr. 2020/010, waarnaar wordt verwezen in het voornoemde artikel 14/1, zou het laatstgenoemde artikel in die hypothese immers enkel rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen wijziging van artikel 6, derde lid, van het bijzondere machtenbesluit (artikel 4 van het ontwerp).

8. Uit wat voorafgaat volgt dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in de huidige stand van de regelgeving, niet ziet welke wetskrachtige normen de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken, noch op welke wijze het ontworpen besluit rechtsgeldig kan tot stand worden gebracht zonder voorafgaande tussenkomst van de ordonnantiegever. Om die reden ziet de Raad van State af van een verder onderzoek van het hem om advies voorgelegde ontwerp van besluit.

*

¹⁰ Zie het voormelde adv.RvS 68.464/1 van 17 december 2020, opm. 7.

¹¹ Zie in dit verband ook het voormelde advies 68.464/1 van 17 december 2020, opm. 4: “(...) 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”.

¹² De bekrachtiging van het betrokken bijzondere machtenbesluit van 23 december 2020 maakt het voorwerp uit van artikel 5 van het voorontwerp van ordonnantie ‘houdende bekrachtiging van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot uitvoering van de ordonnantie van 23 november 2020 om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19’ (adviesaanvraag 62.297/1/3/4).

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 de la demande d'avis est motivée comme suit :

« La crise sanitaire actuelle a un impact significatif sur l'activité économique de nombreuses entreprises à la fois directement et indirectement par les mesures de sécurité 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. Vu le succès de la mesure de prêts en quasi fonds propres à taux d'intérêts bas et le besoin persistant, il apparaît nécessaire d'augmenter le budget de la mesure ainsi que le plafond du montant des crédits ».

*

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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, 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 aux entreprises bruxelloises et aux fournisseurs du secteur HORECA en raison de la crise sanitaire du COVID-19'. Comme l'a confirmé le délégué, l'arrêté modificatif en projet est « een gewoon regeringsbesluit dat geen formele bekrachtiging vereist ».

Le projet prévoit une augmentation de la subvention de fonctionnement accordée à la S.A. Société régionale d'investissement de Bruxelles (ci-après SRIB) (article 1^{er} du projet), une augmentation des crédits remboursables accordés à la SRIB (article 2) et des sommes dues par la SRIB à la Région de Bruxelles-Capitale (article 3).

Le projet vise en outre à adapter les tranches et les taux d'intérêt applicables aux prêts accordés aux bénéficiaires, tout en prévoyant un régime spécial pour les prêts accordés aux entreprises bruxelloises employant au moins 100 personnes en équivalents temps plein (article 4). L'article 5 du projet fixe les conditions applicables à l'octroi de cette dernière catégorie de prêts. L'article 6 du projet prévoit un régime transitoire pour les prêts qui, préalablement à la date d'entrée en vigueur du régime en projet, ont été octroyés aux entreprises bruxelloises employant au moins 100 personnes en équivalents temps plein.

L'intention est que l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 7).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020 dont la modification est envisagée trouvait son fondement juridique dans des délégations mentionnées à l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'¹.

Une modification antérieure de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020 pouvait encore trouver un fondement juridique dans les délégations mentionnées à 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-19'².

Toutefois, les délégations prévues à l'article 2 de l'ordonnance du 23 novembre 2020 ne sont plus en vigueur depuis le 26 janvier 2021 et aucune ordonnance similaire accordant des pouvoirs spéciaux n'est actuellement applicable³.

Comme l'indique le préambule du projet, les auteurs de celui-ci s'appuient dès lors sur d'autres dispositions procurant un fondement juridique, à savoir plus particulièrement les articles 10 et 44 de l'ordonnance du 4 décembre 2020 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'⁴, d'une part, et les articles 2, § 3, et 4, § 5, de la loi du 2 avril 1962 'relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et aux sociétés régionales d'investissement', d'autre part.

5. En ce qui concerne notamment l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020, confirmé par l'article 10 de l'ordonnance du 4 décembre 2020, l'article 44 de celle-ci prévoit ce qui suit :

« Les dispositions confirmées par la présente ordonnance pourront à nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Gouvernement, dans la mesure où préexiste un fondement juridique matériel à cet effet ».

¹ Avis C.E. 67.224/1 du 16 avril 2020 sur un projet devenu 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 aux entreprises bruxelloises et aux fournisseurs du secteur HORECA en raison de la crise sanitaire du COVID-19', observation 4.

² Avis C.E. 68.464/1 du 17 décembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/050 du 23 décembre 2020 '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', observation 4.

³ Voir les articles 4 et 5 de l'ordonnance du 23 novembre 2020.

⁴ Le texte néerlandais du premier alinéa du préambule du projet fait erronément mention de l'ordonnance du « 23 november 2020 ».

L'exposé des motifs consacré à l'article 44 précité précise ce qui suit :

« Suite à la confirmation du législateur, toutes les dispositions fixées ou modifiées par un arrêté de pouvoirs spéciaux acquièrent force de loi. Par la suite, elles ne peuvent donc plus être modifiées que par une ordonnance formelle. La disposition visée au présent article constitue uniquement une autorisation formelle conférée au Gouvernement en vue de modifier de nouveau les dispositions concernées et ce, sans qu'il soit dispensé à cet égard de l'exigence d'un fondement juridique matériel à cet effet et du respect des formalités préalables. Cependant, la présente disposition ne peut être considérée comme une habilitation illimitée permettant au Gouvernement d'apporter n'importe quelle modification »⁵.

Au regard de cette précision, l'article 44 de l'ordonnance du 4 décembre 2020 doit être compris en ce sens que cette disposition ne confère pas au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale un pouvoir illimité d'apporter des modifications aux arrêtés de pouvoirs spéciaux sans fondement juridique matériel. Cette interprétation est également conforme à la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État, selon laquelle une confirmation emporte que des dispositions adoptées par un arrêté de pouvoirs spéciaux ont acquis force de loi et ne peuvent ensuite être modifiées que par une loi formelle (en l'occurrence, par une ordonnance)⁶. Ainsi, concernant une disposition qui, de manière similaire à l'article 44 de l'ordonnance du 4 décembre 2020, prévoyait que « les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Roi, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet », la section de législation a observé ce qui suit :⁷

« Pareille disposition, qui par exemple est également utilisée lorsque le législateur apporte directement des modifications à une disposition réglementaire, ne peut être considérée en soi comme une habilitation illimitée permettant au Roi d'apporter n'importe quelle modification. Au contraire, il s'agit uniquement d'une autorisation formelle conférée au Roi en vue de modifier de nouveau les dispositions concernées, sans qu'il soit dispensé à cet égard de l'exigence d'un fondement juridique matériel à cet effet. Voir notamment l'avis C.E. 61.069/1 du 13 avril 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 16 juin 2017 'betreffende het onderwijs XXVII' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61069.pdf>, n° 7.1 ».

L'article 44 de l'ordonnance du 4 décembre 2020 et, corrélativement, l'article 10 de cette ordonnance, ne contiennent pas de fondement juridique matériel pour le dispositif en projet et ne suffisent pas par eux-mêmes pour que celui-ci puisse s'y appuyer.

6. Un fondement juridique matériel au sens de ce qui est indiqué au point 5 pourrait, de l'avis du délégué, être trouvé dans les articles 2, § 3, et 4, § 5, de la loi précitée du 2 avril 1962, à laquelle il est également fait référence dans le deuxième alinéa du préambule du projet.

⁵ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-21, A-274/1, p. 3.

⁶ Voir en ce sens (en ce qui concerne une réglementation fédérale) : avis C.E. 67.142/AG du 25 mars 2020 sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)' et la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)', observation 8.

⁷ Voir l'avis C.E., 67.142/AG du 25 mars 2020, précité, note 13.

Le Conseil d'État, section de législation, doit cependant constater qu'il découle uniquement des articles 2, § 3, et 4, § 5, de la loi du 2 avril 1962 que les sociétés régionales d'investissement doivent exécuter les missions qui leur sont confiées, sans que ces dispositions constituent, par elles-mêmes, une délégation leur permettant d'élaborer ou de modifier un régime de mesures d'aide ou de prévoir de nouvelles subventions de fonctionnement, des crédits et des obligations financières pour la SRIB.

Dans l'avis sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020, la section de législation a déjà relevé que les articles 2, § 3, et 4, § 5, de la loi du 2 avril 1962 ne procurent pas de fondement juridique à ce dispositif⁸. Ces dispositions législatives ne peuvent pas non plus procurer un fondement juridique aux modifications que le projet entend apporter à l'arrêté de pouvoirs spéciaux en question.

7. Toutefois, il faut encore tenir compte de la délégation mentionnée à l'article 14/1 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020, inséré par l'arrêté de pouvoirs spéciaux du 23 décembre 2020⁹, et qui énonce ce qui suit :

« Le Gouvernement est habilité à modifier par arrêté, même après la fin des pouvoirs spéciaux :

- 1° les taux visés à l'article 6, alinéa 3 ;
- 2° les seuils et plafonds de montants visés à l'article 6, alinéas 2 et 3 ;
- 3° le nombre de personnes employées visé à l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, 1° ;
- 4° le calendrier de la mission déléguée visé à l'article 12 ».

Le rapport au Roi souligne à propos de la disposition qui a inséré l'article 14/1 dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020 ce qui suit :

« L'article 8 du projet habilite le Gouvernement à modifier par arrêté ordinaire certains paramètres de la mesure. Il ressort en effet de l'expérience des mesures de soutien de l'économie antérieures qu'il est très important que le Gouvernement conserve, même après l'expiration des pouvoirs spéciaux, son agilité pour ajuster ces mesures ».

Il ne peut être déduit du membre de phrase « même après la fin des pouvoirs spéciaux », figurant dans l'article 14/1 précité, que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut décider seul, et sans limitation dans le temps, d'exercer des pouvoirs qui

⁸ Voir l'avis C.E. 67.224/1 du 16 avril 2020, précité, observation 11. La section de législation a souligné que « les dispositions d'ordonnance et de loi auxquelles font référence les troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, ne procurent pas de fondement juridique au dispositif en projet ». Les articles 2, § 3, et 4, § 5, de la loi du 2 avril 1962 ont été mentionnés comme fondement juridique dans le cinquième alinéa du préambule du projet d'arrêté soumis au Conseil d'État.

⁹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/050 du 23 décembre 2020 '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'.

lui ont été conférés par une ordonnance de pouvoirs spéciaux¹⁰. L'arrêté de pouvoirs spéciaux du 23 décembre 2020 doit donc encore être ratifié par le législateur ordonnantiel¹¹. Ce qui, comme l'a confirmé le délégué, n'a pas encore eu lieu¹².

Toutefois, même après une éventuelle confirmation, l'article 14/1 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux n° 2020/010 du 30 avril 2020 ne pourrait fournir qu'un fondement juridique limité au régime en projet. En effet, étant donné que le projet ne prévoit pas de modifier les articles 6, alinéa 2, 7, § 2, et 12, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/010, auquel l'article 14/1 précité fait référence, ce dernier article ne pourrait, dans cette hypothèse, que procurer un fondement juridique à la modification en projet de l'article 6, alinéa 3, de l'arrêté de pouvoirs spéciaux (article 4 du projet).

8. Il résulte de ce qui précède que, dans l'état actuel de la réglementation, le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas quelles normes ayant force de loi procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet, ni comment le projet d'arrêté peut être valablement élaboré sans l'intervention préalable du législateur ordonnantiel. Le Conseil d'État renonce dès lors à poursuivre l'examen du projet d'arrêté qui lui est soumis pour avis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Voir l'avis C.E. 68.464/1, précité, du 17 décembre 2020, observation 7.

¹¹ Voir à cet égard également l'avis 68.464/1 du 17 décembre 2020, précité, observation 4 : « 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 ».

¹² La confirmation de l'arrêté de pouvoirs spéciaux du 23 décembre 2020 concerné fait l'objet de l'article 5 de l'avant-projet d'ordonnance 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pris en exécution 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' (demande d'avis 69.297/1/3/4).